

Revista do BNDES, n. 4, dez. 1995

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

REVISTA DO

BNDDES

DEZEMBRO DE 1995

4



ISSN 0104-5849



**BANCO NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL**

PRESIDENTE

Luiz Carlos Mendonça de Barros

VICE-PRESIDENTE

José Mauro Carneiro da Cunha

DIRETORES

Elena Landau

Hélio Blak

Laura Passos Domingues

Regis Bonelli

REVISTA DO

BNDES

PUBLICAÇÃO SEMESTRAL EDITADA EM
JUNHO E DEZEMBRO

CONSELHO EDITORIAL

PRESIDENTE

José Mauro Carneiro da Cunha

EDITOR

Paulo Sérgio Ferracioli

CO-EDITOR

Sérgio Besserman

Armando Castelar

Edgard Lobão dos Santos

Ernani Torres

Gil Bernardo Borges Leal

Gustavo Mello

Luiz Lauro Romero

Maria Joaquina Pontual

Mário Guedes

Paulo Roberto de Sousa Melo

Roberto Pereira

Sérgio Ferraz

Terezinha Moreira

*Os artigos assinados são
da exclusiva responsabilidade
dos autores, não refletindo,
necessariamente, a opinião
do BNDES. É permitida a
reprodução total ou parcial
dos artigos desta publicação,
desde que citada a fonte.*

ENDEREÇO

Avenida República do Chile, 100/1.254
Caixa Postal: 1910 - CEP 20001-970

ISSN 0104-5849

REVISTA DO

BNDES

SUMÁRIO

Contribuições do BNDES para a Formulação
de uma Política Social Eficaz para o
Brasil nos Próximos Anos

3

Investimentos em Transportes Urbanos: Idéias para sua
Viabilização e Reflexos sobre a Atuação do BNDES
**Dalmo dos Santos Marchetti / Charles Edouard de Lima
e Silva Marot / João Francisco Scharinger**

21

Reflexões sobre a Concessão de Serviços Públicos
Raimunda Alves de Sousa / Terezinha Moreira

39

Diretrizes de Reestruturação Industrial da União
Européia: Três Lições para o Caso Brasileiro
Paulo Guilherme Correa

55

Um Ano de Mercosul como Zona de Livre Comércio
e União Aduaneira: Desafios e Perspectivas
Elba Cristina Lima Rêgo

71

Déficit e Dívida do Setor Público: Notas e Conjecturas
Carlos Mussi / Fabio Giambiagi

89

A Economia dos Custos de Transação
Nelson Fontes Siffert Filho

103

Taxa de Investimento e Desempenho do BNDES: 1985/94
André Villela

129

Fontes de Recursos do BNDES

Marta Prochnik

143

Inflação, Regras de Reajuste de Preços e Busca Sequencial: Uma
Abordagem sob a Ótica da Dispersão de Preços Relativos

Sérgio Augusto Guimarães Ferreira

181

Ação Econômica e Ordem Social na Economia Política Clássica

Andréa Campos Gomes Fernandes

189

Revista do BNDES, v. 1, n. 1, jun. 1994 –
Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
e Social, 1994 – v.
semestral. **ISSN 0104-5849**

1. Economia – Brasil – Periódicos. 2. Desenvolvimento
econômico – Brasil – Periódicos. 3. Planejamento econômico –
Brasil – Periódicos. I. Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social.

CDD 330.05
CDU 33(05)



IN MEMORIAM

MARIA DO ROSÁRIO RODRIGUES DE PIZZO

Contribuições do BNDES para a Formulação de uma Política Social Eficaz para o Brasil nos Próximos Anos

O trabalho a seguir foi elaborado em 1989 pela equipe técnica da então Área de Operações Sociais do BNDES sob a coordenação da economista Maria do Rosário Rodrigues de Pizzo, precocemente falecida em agosto último.

Funcionária do BNDES, exerceu, entre outras funções executivas, a de superintendente das Áreas de Infra-Estrutura e de Operações Sociais na segunda metade da década de 80. Seu entusiasmo e dedicação aos ideais do desenvolvimento, aliados à sua enorme capacidade de liderança e competência técnica, marcaram profundamente aqueles que tiveram o privilégio de trabalhar a seu lado.

Em sua homenagem, a Revista do BNDES escolheu para publicação o texto a seguir, cuja elaboração teve como pano de fundo a tentativa de delinear contribuições do BNDES ao desenvolvimento de uma política social eficaz para os anos 90. Os dados constantes no referido trabalho refletem a realidade dos indicadores disponíveis naquela oportunidade.

Em que pese a defasagem dos dados e indicadores utilizados – face ao tempo decorrido –, o texto permanece atual no que se refere ao diagnóstico das políticas sociais e por seu caráter inovador, posto que já antecipava àquela época a abertura da economia brasileira e, principalmente, o desenvolvimento dos serviços públicos como movimentos inexoráveis rumo a um crescimento sustentado e socialmente mais justo.

1. Introdução*

É consenso que a essência do desenvolvimento econômico de uma nação, vale dizer, sua própria razão de ser, é a elevação do padrão de vida de sua população como um todo. Em outras palavras, o crescimento deve ser buscado na medida em que proporciona bem-estar social, condições satisfatórias de subsistência e sobrevivência para a totalidade da população.

Não obstante, não se segue necessariamente ao crescimento econômico uma distribuição equilibrada dos bens e serviços gerados. Ao contrário, o Brasil, por exemplo, criou, a par do inegável desenvolvimento de suas forças produtivas, uma legião de marginalizados, inatingidos pelo crescimento econômico e excluídos do processo de modernização pelo qual passou a pequena parcela privilegiada da população que logrou se apropriar dos benefícios deste crescimento.

Examinar os determinantes históricos deste padrão de crescimento e distribuição de renda no Brasil escapa às pretensões deste trabalho. Para nossos propósitos, basta enfatizar que o período autoritário a que esteve submetida a nação, se, por um lado, completou o processo de instalação de um moderno parque industrial no país, determinando mudanças significativas não somente na escala como também na estrutura da economia, alçando-a à posição de destaque na cena internacional, por outro, fez agravar desequilíbrios há muito presentes em nossa sociedade, intensificando as desigualdades pessoais e regionais nela existentes.

2. Questão Social: O Tamanho do Problema¹

A questão social no Brasil, resultante do desequilíbrio na fruição dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego, renda, bens e serviços, assume expressão de maior relevância e gravidade se inserida no contexto internacional de economias com renda *per capita* semelhante à brasileira e, até mesmo, com desempenhos inferiores. Enquanto em países como, por exemplo, Tailândia e Chile a taxa de mortalidade infantil é de 51 e 26, respectivamente, e a esperança de vida ao nascer de 66 e 72 anos, nessa ordem, no Brasil a taxa média é de 87 mortes/1.000 nascidos

* Este trabalho, escrito em 1989, reflete a realidade dos indicadores então disponíveis, tendo sido incluído nesta edição como homenagem póstuma a Maria do Rosário Rodrigues de Pizzo, que o coordenou. [N. do E.]

¹ Nesta seção, as fontes dos dados são: JAGUARIBE, Hélio, *Reforma ou caos*; e UNICEF, *Situação mundial da infância* (1989).

vivos e a esperança de vida de 65 anos. Em regiões tais como o Nordeste, a taxa de mortalidade infantil verificada é pelo menos o dobro da média brasileira.

A dimensão da miséria e da pobreza no país e a sua geografia podem ser assim retratadas:

- em 1985, do total da população brasileira, cerca de 35% das famílias viviam em situação de pobreza (renda familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo), correspondendo, no mesmo ano, a cerca de 53 milhões de pessoas (41%); e
- em situação de miséria absoluta (renda familiar *per capita* de até 1/4 de salário mínimo) encontravam-se 15% das famílias, equivalentes a 24,4 milhões de habitantes.

Pelos mesmos dados, visualiza-se que, em 1985, enquanto 80% das famílias percebiam renda de até dois salários mínimos, acima de cinco salários somente se encontravam 6,3% do total das famílias brasileiras.

Se examinada a incidência relativa da miséria no Brasil, verifica-se que o problema é mais grave no meio rural: do total de famílias em estado de extrema pobreza – 4.692 mil famílias –, 48,6% se encontram no meio urbano e 51,4% no meio rural. Vale a pena atentar para o fato de que o percentual relativo à miséria rural encontra-se, em princípio, subestimado, dado terem sido considerados como localidades urbanas municípios bastante pequenos, cuja estratégia de sobrevivência da população se aproxima daquela de áreas rurais.

Compondo este quadro, vale ressaltar que a miséria e a pobreza no Brasil apresentam forte componente regional, concentrando-se no Nordeste quase 49% do total da população miserável e pobre do país, o que mostra ser a qualidade de vida, nessa região, bastante dramática.

O Sudeste, não obstante apresentar um quadro menos alarmante, possui cerca de 16 milhões de habitantes com renda familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo, o que significa dizer que aí se concentram cerca de 30% da população miserável e pobre localizada principalmente no meio urbano, fato intrinsecamente ligado à gênese da miséria urbana, qual seja, a forte migração campo-cidade ocorrida no Brasil nas últimas décadas.

Juntas, as regiões Nordeste e Sudeste respondem por quase 79% do quadro da pobreza do país, concentrando 72% da população total brasileira.

3. A Importância do Crescimento Econômico²

Com a transição democrática no Brasil, a questão social passou a ser objeto de reflexão de diversos segmentos da sociedade, não só pelas gigantescas proporções que seus efeitos perversos atingiram, como pelo reconhecimento de que a construção de uma nação democrática e moderna passa, inexoravelmente, pelo resgate da cidadania de parcela significativa da população.

Duas características da economia brasileira, entretanto, nos levam a crer que a retomada do crescimento econômico, por si só, não será capaz de garantir uma sensível melhoria nas condições de vida da população como um todo: os baixos salários e o excedente de mão-de-obra.

Uma Economia de Baixos Salários

A primeira delas diz respeito à remuneração do trabalho, pois se trata, sem dúvida, de uma economia de baixos salários, seja pela intensa utilização de mão-de-obra não-qualificada, pela fragilidade das organizações sindicais ou pelo excedente de trabalhadores não incorporados ao processo produtivo, que pressionam o mercado de trabalho, apenas para citar alguns dos mais conhecidos argumentos.

Com efeito, a economia brasileira, como já mencionado, desenvolveu-se aceleradamente no pós-guerra, diversificando sua estrutura produtiva e implantando setores industriais modernos, porém com grande heterogeneidade técnico-econômica e de produtividade, tanto entre diferentes setores como dentro de cada setor ou segmento.

Coexistem, portanto, em nossa estrutura econômica unidades produtivas modernas e marginais, sendo estas últimas – as atrasadas tecnologicamente – capazes de sobreviver graças ao emprego de mão-de-obra não-qualificada, à qual são pagos baixos salários.

A compatibilização de unidades atrasadas e modernas se faz com a sistemática elevação das margens de lucro das unidades modernas, para a qual há grande complacência da economia brasileira. Isto quer dizer que a economia de baixo salário tem no processo inflacionário uma fonte decisiva de retroalimentação.

² Nesta seção, as fontes dos dados são: MEDEIROS, Carlos Aguiar de, *Os impactos sociais da crise econômica, políticas sociais e transição democrática (out. 1986)*; e IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (diversos anos)*.

Ao contrário de uma economia aberta, em que os preços são sinalizados pelos preços internacionais, o Brasil vem historicamente acomodando as variações de custos (câmbio, tarifas, salários, juros) a partir de variações de preços, criando um sistema com grande capacidade de sobrevivência perante crises e infenso à eliminação de unidades marginais. Esta forma de ajuste tem duas consequências básicas e interligadas: aumento da inflação e queda dos salários (reais e do custo do trabalho por unidade de produto, participação dos salários na renda ou ainda queda dos salários na produção industrial).

De fato, disto resulta que, em 1986, das 55,4 milhões de pessoas integrantes da população economicamente ativa (PEA), cerca de 27,9 milhões (ou 50,4%) recebiam menos de dois salários mínimos – limite que tem sido utilizado para excluir uma família da condição de miséria. Pior que isto, 15,4 milhões de pessoas (ou 27,8% da PEA) recebiam menos de um salário mínimo de renda.

Excedente Estrutural de Mão-de-Obra

A segunda característica, já citada como um dos agravantes da primeira, é a existência de um excedente estrutural de mão-de-obra que, mesmo em períodos de crescimento econômico, não se incorpora ao setor formal da economia e resulta, basicamente, do fato de que o Brasil se industrializou sem ter feito previamente uma reforma agrária. Em outras palavras, à desestruturação parcial da agricultura não correspondeu uma industrialização capaz de absorver plenamente a mão-de-obra expulsa do campo.

Com efeito, em 1986, além de termos uma taxa média de 3,6% de desempregados, equivalentes a 2 milhões de pessoas, podemos levantar alguns indicadores relativos aos trabalhadores ligados, de uma forma ou de outra, ao setor informal da economia. Assim, por exemplo, verificamos que, dos 36,6 milhões de empregados, 15,5 milhões (ou 42,2%) não tinham carteira assinada e 27,8 milhões (ou 50,1% da PEA) não contribuíam para institutos de previdência. Além disso, quando analisamos a PEA segundo as categorias “empregadores”, “empregados” ou “conta própria”, encontramos 12,7 milhões (ou 22,9%) nesta última e, quando a analisamos segundo setores de ocupação, encontramos 5,9 milhões (ou 10,6% da PEA) em “ocupações mal definidas”.

Poder-se-ia argumentar que o crescimento econômico em 1986 não foi vigoroso o suficiente para melhorar os salários e incorporar os excedentes de mão-de-obra, depois de meia década de estagnação da economia. Contra este argumento, apresentamos alguns dados referentes a 1979 e 1980, últimos anos de um período em que o país experimentou expressivo cresci-

mento, a partir da implementação do II PND. Em 1980, 59,4% da PEA recebiam menos de dois salários mínimos e 31,4% menos de um, enquanto a taxa de desemprego era de 4,6%,³ equivalente a 2 milhões de pessoas, e os trabalhadores por conta própria somavam 24,4% da PEA. Em 1979, os trabalhadores em atividades mal definidas chegavam a 12% da PEA, e aqueles sem carteira assinada eram 40,1% do total de empregados.

Claro está que este quadro se agrava em fases de estagnação ou recessão econômica e/ou ainda em períodos autoritários, quando políticas de compressão dos salários se tornam mais facilmente exequíveis.

Conclusão: Crescimento Econômico, Condição Indispensável, mas não Suficiente

Conforme havíamos enunciado, deste quadro concluímos que o crescimento econômico não é uma condição suficiente, conquanto seja indispensável para resolver o problema da pobreza no país, dado que somente crescendo se pode incorporar trabalhadores ao processo produtivo, aumentar a disponibilidade absoluta de recursos para as políticas sociais, cuja arrecadação é extremamente pró-cíclica, aumentar salários etc.

Assim, deve-se repensar o próprio padrão ou modelo de crescimento a ser adotado. E esta definição se torna tanto mais premente se considerarmos que a economia brasileira se defrontará com profundos ajustamentos, seja no plano interno ou externo.

Abertura para o Setor Externo

O ajuste externo, se for feito, por exemplo, aumentando o grau de exposição internacional da economia brasileira – que é sabidamente muito protegida –, deverá acarretar, ao lado da reestruturação modernizante do setor produtivo, uma tendência, hoje inexistente, a diminuir a elasticidade de crescimento das margens de lucro. Mas isto ocorrerá necessariamente em detrimento das unidades marginais que são menos competitivas. É claro que este ajuste terá efeitos perversos no segmento atrasado do mercado de trabalho, gerando concomitantemente desemprego, agravado ainda pelo fato de as tecnologias modernas serem, em geral, poupadoras de mão-de-obra.

³ A fonte deste dado [MEDEIROS (1986)] é distinta da utilizada para o mesmo dado referente a 1986; para esta última, ver IBGE, Anuário Estatístico do Brasil (1987/88).

Crescimento com Produção de Bens de Alta Divisibilidade

O ciclo anterior de crescimento da economia brasileira, por outro lado, engendrou uma oferta agregada de bens finais caracterizada por produtos de valor unitário elevado, inacessíveis à camada pobre da população. A solução da miséria no país terá tanto mais êxito quanto maior for a base produtiva capaz de gerar bens de salários. Desta forma, não se trata de um crescimento qualquer, mas sim que possa gerar um agregado de bens com elevada divisibilidade. Por sorte, os setores hoje estrangulados e capazes de promover um crescimento sustentado a longo prazo são os serviços de utilidade pública, a infra-estrutura. A sorte a que nos referimos reside no fato de este setor, por suas características técnicas, aliar uma demanda por bens de alto custo unitário – hoje disponíveis na economia e com capacidade ociosa – a uma geração de bens altamente divisíveis.

Com efeito, os projetos de infra-estrutura na sua implantação demandam equipamentos sofisticados, construção pesada etc., ao passo que, em operação, passam a produzir serviços, tais como energia elétrica, transporte e saneamento, o que é compatível com a distribuição de renda pretendida.

4. A Gestão da Política Social

A Necessidade de uma Política Social

Ainda que, não obstante, seja retomado o crescimento econômico e adotado um padrão de desenvolvimento que favoreça a incorporação dos excedentes de mão-de-obra e a redistribuição da renda, diante da expressividade do quadro de pobreza anteriormente apresentado, fica evidente que o Brasil não pode prescindir da adoção de políticas sociais visando elevar o padrão de vida daquele significativo contingente da população, incorporado ou não ao setor produtivo.

Para tanto, é necessária uma profunda reformulação nas políticas sociais hoje existentes, que abrangem um variado leque de programas, em sua maioria setoriais, contemplando os mais diversos tipos de ações, desde os benefícios da seguridade social às redes, por exemplo, de saúde e educação, passando por um sem-número de programas compensatórios, nos níveis federal, estadual e municipal, tais como distribuição de roupas, alimentos, equipamentos para deficientes físicos etc. Os aspectos mais críticos desse aparelho serão a seguir enunciados sucintamente.

Diagnóstico da Política Social Hoje

A primeira dificuldade para o enfrentamento da questão social é o próprio desconhecimento, em todos os níveis, seja dos problemas, seja de suas possíveis soluções. Com efeito, enquanto as questões econômica, industrial, financeira etc. mereceram detalhados levantamentos e análises pelos modernos centros acadêmicos e intelectuais hoje existentes, o mesmo não ocorreu com a face social da vida do país. Assim, praticamente nenhum aspecto referente aos segmentos frágeis da população se encontra mapeado, com o que ficamos sem saber exatamente quantos são, onde estão, quais as suas necessidades, que soluções técnicas existem para atendê-los, qual a viabilidade delas, quanto custa cada solução e tantas outras respostas urgentes para começar a resolver cada questão.

O segundo grande empecilho refere-se aos próprios segmentos que se dedicam à questão social. A exemplo da referida dicotomia entre desenvolvimento econômico e social, também o aparelho estatal pode ser visto segundo duas estruturas distintas: uma, moderna, ainda que heretogênea, conforme referimos, voltada para o lado produtivo e econômico; e, outra, arcaica, voltada para o segmento social, onde ainda vigem práticas atrasadas de gestão e padrões ineficientes de administração.

Apesar dos inúmeros programas de ação social geridos por diversos órgãos, é ampla a concordância de que tais iniciativas não obtiveram resultados significativos, havendo clara desproporção entre recursos alocados e efeitos concretos.

Este segmento, pouco priorizado no contexto do desenvolvimento nacional como um todo, cuja face econômica centralizava as atenções, passou a funcionar segundo uma lógica própria, que pouco tem a ver com os objetivos a que deveria atender. Algumas de suas características ficam visíveis à primeira aproximação e não são fruto do acaso, mas cumprem funções específicas na dinâmica da vida do país.

Uma dessas funções, sem dúvida, é o uso político que se faz dos programas sociais. Geridas nem sempre adequadamente, as políticas sociais se prestam muitas vezes à prática do clientelismo, pela qual os benefícios são concedidos em troca de apoio político. Neste sentido, a escolha das técnicas de intervenção nem sempre está vinculada à tentativa de promover efetivo benefício social, mas privilegia soluções que criem alguma espécie de vínculo entre o beneficiado e o financiador.

Outra característica dos programas sociais, também associada à escolha da técnica de intervenção, diz respeito à preferência por soluções ótimas para pequenas parcelas da população-alvo, em detrimento do benefício social universalizado, que, no limite, se torna direito adquirido, dever do Estado.

A escolha das técnicas de intervenção envolve, entretanto, outra variável igualmente complexa: o fato de blocos de capital privado se beneficiarem diretamente do mercado institucional representado pela implementação da intervenção social. Não é difícil imaginar que, neste contexto, estão em jogo interesses econômicos significativos e que a administração do conflito entre a adoção da melhor solução técnica e a acomodação desses interesses nem sempre é trivial.

Esse conflito pode levar a soluções mais caras, como preferência por novas obras, aquisição de novos equipamentos – em detrimento da manutenção dos existentes –, aumento dos níveis de intermediação entre o recurso e o beneficiário etc.

Além disso, as próprias instituições que operam as políticas sociais apresentam características operacionais arcaicas, sendo uma delas o crescimento sistemático das atividades-meio, com o conseqüente aumento do número de funcionários administrativos contratados, em detrimento das atividades-fim.

Outra característica do aparelho de Estado voltado para o atendimento da questão social é a superposição de agências com a mesma finalidade, o mesmo público-alvo etc. A multiplicação das agências tanto se faz verticalmente, no âmbito dos três níveis do poder executivo – governos federal, estaduais e municipais –, como horizontalmente, no âmbito de cada um desses níveis, na medida em que cada segmento do aparelho de Estado identificado com uma determinada clientela – e não com uma determinada função – passa a internalizar e prover toda sorte de benefício social para ela, avançando sobre funções que a lógica indicaria estarem vinculadas a outros segmentos do setor público.

Todas as características apresentadas, sem exceção, levam ao desperdício dos recursos disponíveis para aplicação no setor social, ou seja, os recursos que efetivamente chegam ao público-alvo são menores que os originalmente alocados para atendê-lo. Embora não existam estudos acurados que contabilizem exatamente este desperdício – como de resto, conforme vimos, não se tem conhecimento profundo da área social –, estimativas deste montante chegam a apontar em alguns casos perdas de até 70%, ou seja, de cada 100 unidades monetárias alocadas somente 30 chegam ao beneficiário final.

Diante do quadro exposto, parece claro que merece ser questionada a noção corrente de que a questão social não pode ser solucionada em razão do volume de recursos que demandaria. Da mesma forma, fica evidente que a simples injeção de mais recursos no setor social não alteraria substancialmente o quadro de miséria no país.

Inserção do BNDES no Social

O BNDES passou a atuar neste contexto a partir da criação, em maio de 1982, do Finsocial, cuja finalidade era ampliar a ação social do poder público através do financiamento a programas ou projetos voltados para o apoio ao pequeno produtor rural e para a assistência às populações de baixa renda nas áreas de alimentação, saúde, educação e habitação. Com esse objetivo, o Decreto-Lei 1.940/82 estabeleceu que as empresas públicas e privadas contribuíssem para o Fundo com 0,5% de seu faturamento e que os recursos oriundos dessa contribuição fossem geridos pelo Banco a partir de diretrizes fixadas pelo presidente da República.

As expectativas de que a criação do Finsocial resultasse em uma ação mais bem planejada e eficaz não se concretizaram, basicamente pela ausência de regulamentação que estabelecesse os procedimentos à postulação e aprovação de solicitações de apoio financeiro e pelos mecanismos informais de operacionalização que – à falta da referida regulamentação – se sucederam.

Esses fatos reduziram o impacto transformador que os recursos do Finsocial, pelo seu volume, poderiam ter obtido. Além dos aspectos relacionados ao retardamento da aplicação dos recursos arrecadados, caberiam ainda ser destacados como principais obstáculos nesta fase:

- a substituição pelo Finsocial de fontes orçamentárias, o que levou a que alguns dos principais programas federais da área social, como, por exemplo, o da merenda escolar, passassem a ser integralmente mantidos pelo Fundo;
- a transferência de recursos do Finsocial pelo Tesouro Nacional diretamente aos beneficiários finais, desvinculada de qualquer procedimento de análise e acompanhamento de programas e projetos, limitando tanto a eficácia quanto a eficiência da aplicação dos recursos do Fundo;
- a natureza casuística e de curto prazo das alocações aprovadas através de exposições de motivos a partir de preocupações de natureza orçamentária – a fixação do valor e do beneficiário da alocação – sem que antes se

realizasse a avaliação prévia do projeto no âmbito de critérios objetivos de prioridade;

- a concentração de recursos em programas nacionais específicos, cujos objetivos às vezes não se adaptavam perfeitamente a todas as particularidades regionais e estaduais; esta sistemática centralizadora também impediu que, em nível local, se pudesse estabelecer um processo de "projetamento" que buscasse integrar os diversos programas da área social e suas fontes de recursos, evitando-se as superposições e potencializando-se o impacto das diferentes ações; e
- o fato de o BNDES não ter podido operar na área social com seus tradicionais procedimentos financeiros, que preservam o valor dos créditos aprovados, o que teria permitido uma sensível redução das dificuldades que a inflação gerou para a consecução das metas físico-financeiras estabelecidas nos projetos e, por outro lado, teria aberto uma perspectiva para que as operações do Finsocial pudessem vir a ser analisadas e contratadas em bases plurianuais.

Em maio de 1986, com a aprovação presidencial à Exposição de Motivos Seplan 112/86, o Banco adquiriu autonomia para selecionar, analisar e apoiar projetos sociais que apresentassem características de exemplaridade no que se refere aos custos, impactos positivos e capacidade de generalização. Com isto, conseguiu-se estabelecer linhas de atuação no âmbito das quais já se encontram em implantação mais de 400 projetos.

Assim, explorando e avaliando formas não-convencionais de intervenção, seja pelos menores custos envolvidos, seja pelas soluções técnicas adotadas ou, ainda, pelos modelos de gestão, estando sempre presente a preocupação com a exequibilidade da generalização da iniciativa, os projetos exemplares promoveram a criação do conhecimento indispensável à elaboração de programas de ação.

Com a promulgação da nova Constituição Federal, a contribuição social, fonte efetiva do Finsocial, passou a incorporar a receita da Seguridade Social. Assim sendo, futuras dotações ao Fundo para aplicação pelo BNDES não mais advirão da contribuição social, ficando na dependência da alocação de recursos fiscais pelo Congresso.

Diante do exposto até aqui, é difícil resistir à tentação de traçar um paralelo entre o tratamento dado ao Fundo e aquele dispensado às questões sociais no país. Por outro lado, as marchas e contramarchas que caracterizaram a aplicação do Finsocial fizeram do Banco um observador privilegiado do

quadro social brasileiro – a extensão de nossa miséria, as falhas no traçado das políticas sociais do país, a precariedade de sua institucionalidade, o atraso de seu instrumental financeiro e a subordinação de seu atendimento a outras prioridades.

De fato, o corpo técnico do BNDES passou por árduo aprendizado, acumulando experiência e conhecimento na área social que hoje, sem pretensão, o gabarita não só a criticar o *status quo*, como também a propor alternativas de atuação, como veremos a seguir.

5. Por que o BNDES na Questão Social?

Pelo exposto, o BNDES considera-se credenciado para criticar as atuais políticas sociais e sua gestão, bem como para propor uma reestruturação no trato da questão social, além de identificar um espaço próprio para sua atuação.

O Elemento Distintivo da Atuação do BNDES no Social

Como vimos, a atuação do BNDES, enquanto aplicador de parcela dos recursos do Finsocial, não solucionou os problemas dos milhões de brasileiros que vivem em situação precária, permitindo, entretanto, que o Banco identificasse um papel estratégico a ser desempenhado no equacionamento da questão social, que transcende – de longe – o volume de recursos por nós aplicados até então.

Como já foi referido, o Estado brasileiro pode ser analisado do ponto de vista da existência de duas estruturas paralelas, que respondem a lógicas distintas: uma voltada para o econômico e outra para o social. A primeira é moderna e busca a eficiência e a racionalidade. A outra é arcaica e constitui o reduto do clientelismo, do patrimonialismo etc.

O aspecto de primordial relevância para a atuação do Banco no social reside precisamente no fato de ser ele um elemento de estrutura moderna a se ocupar dos problemas que até então eram tratados pelo segmento arcaico do Estado. E é sob essa ótica que temos perseguido sistematicamente novas formas de intervenção do Estado na solução das carências sociais, no intuito de introduzir técnicas modernas na gestão das políticas sociais.

Pelo seu amplo conhecimento da economia nacional e larga experiência em “projetamento” e planejamento, o Banco possui todas as condições para, a par de priorizar as ações assistenciais impostas pela crise social, planejar novos caminhos para o desenvolvimento, de acordo com os anseios de

justiça social e compatíveis com as tendências estruturais da economia, corrigindo, onde necessário, os efeitos socialmente perversos desse movimento.

O Banco, além de possuir a "técnica", também é um agente privilegiado do ponto de vista da amplitude do espectro de seus clientes – tanto do setor privado quanto do público –, encontrando-se em condições, por isso mesmo, de alavancar formas de atuação integradas e/ou consorciadas entre esses dois importantes pilares de sustentação do desenvolvimento. Como instituição de governo, ele não só atua diretamente no apoio a projetos sociais, como pode ainda contribuir efetivamente para a formulação de uma política social articulada e eficaz.

Sugestões do Banco para uma Política Social mais Eficaz

Com efeito, dados o diagnóstico anteriormente apresentado e a trajetória do Banco no social, entendemos que a formulação de uma política conseqüente, capaz de transformar o país em sua face social, alçando a sociedade brasileira a padrões de qualidade de vida compatíveis com o pleno exercício de sua cidadania, não pode deixar de levar em consideração os seguintes pontos:

- *pressuposto fundamental*: crescimento econômico, em modelo que favoreça a distribuição de renda e a incorporação de excedentes de mão-de-obra;
- *reestruturação das intervenções sociais*: considerar a existência de três segmentos distintos no cenário de pobreza do país, para os quais se devem dirigir ações diversas (além de alguns serviços, como saúde e educação, por exemplo, que devem ser estendidos à população como um todo):
 - trabalhadores – geralmente não-qualificados – cujos baixos salários, como vimos, são incapazes de tirá-los da condição de pobreza e para os quais, além das políticas macroeconômicas esboçadas, são necessárias ações compensatórias que visem proteger o segmento e que podem ser operadas a partir de sua inserção na economia como trabalhador formal (alguns exemplos destas políticas são o Programa de Alimentação do Trabalhador, os benefícios previdenciários, uma política salarial dirigida etc.);
 - trabalhadores – também não-qualificados – que em épocas de recessão econômica ou crise se encontram desempregados; em outras palavras, podemos afirmar que, de acordo com a conjuntura econômica, existe

uma parcela da população que oscila entre os mercados formal e informal de trabalho, para a qual o seguro-desemprego é um exemplo de política social necessária; e

- pessoas que provavelmente não serão incorporadas ao processo produtivo no médio prazo, seja qual for a taxa de crescimento – ou mesmo o padrão de crescimento adotado – nos próximos anos; neste caso, não vemos alternativa senão a distribuição compensatória de bens e serviços, visando minimizar suas carências, que incluem alimentação, habitação, saneamento básico, entre outras (essa distribuição deve ser mantida até que este contingente seja incorporado ao sistema produtivo formal);
- *reorganização geral do aparelho estatal* que opera as políticas sociais, levando em consideração a reestruturação das intervenções sociais descrita no item anterior e atendendo às seguintes diretrizes:
 - descentralizar a aplicação dos recursos, levando em conta realidades locais e demandas específicas;
 - modernizar as práticas de gestão administrativa e financeira, no sentido de tornar eficientes as intervenções, através da obtenção de parâmetros de desempenho e custos, do equacionamento de fontes de recursos compatíveis com a natureza das ações e da implantação de mecanismos de controle das aplicações, de modo a dar transparência ao uso de recursos públicos;
 - evitar a excessiva setorialização dos serviços, criando mecanismos que favoreçam a articulação das ações pretendidas;
 - promover o enxugamento da máquina administrativa, privilegiando as atividades-fim em detrimento das atividades-meio;
 - definir responsabilidades interinstitucionais a fim de evitar superposição de agências e benefícios e, ao mesmo tempo, promover a universalização do atendimento;
 - adotar soluções técnicas que, correspondendo a um padrão básico de atendimento a que se propõe a intervenção, possam ser estendidas à totalidade da população-alvo previamente definida;
 - promover estudos e pesquisas que permitam aprofundar o conhecimento da questão social no país; e

- implantar mecanismos de controle e avaliação de impacto das intervenções sociais; e
- *mecanismos adequados de financiamento do setor social*: os recursos para investimento devem obedecer a uma lógica de planejamento e programação, à semelhança da aplicação dos recursos no setor econômico.

A Ação Social do BNDES nos Próximos Anos

O equacionamento da questão social exige o engajamento de ampla gama de segmentos da sociedade brasileira, seja na identificação das carências, na formulação das soluções, na implementação dos projetos, na mobilização de recursos públicos e privados ou no controle de sua aplicação, sob pena de um novo ciclo de desenvolvimento ficar comprometido pelo agravamento dessa questão.

As discussões e os estudos desenvolvidos até o momento concluem pela necessidade de investimentos simultâneos nos meios rural e urbano, para que não se reproduza a indesejável escassez de oferta de serviços.

Como proposta específica de atuação, entende o BNDES ser prioritário o equacionamento das concentrações de pobreza nos pequenos núcleos de até 20 mil habitantes do Nordeste e nos bolsões de miséria das cidades com mais de 100 mil habitantes das regiões Nordeste e Sudeste, representando um público-alvo de 29,8 milhões de pessoas (56% da miséria/pobreza do país).

A ação que se entende necessária é a implantação de uma infra-estrutura social integrada que compreenda saneamento básico, habitação, postos de saúde, escolas, creches etc.

Considerando-se um custo de US\$ 500 *per capita*, estima-se em US\$ 15 bilhões o volume total de investimentos necessários para implementação da proposta citada, cujo ritmo dependerá da disponibilidade anual de recursos que poderão ser aplicados no enfrentamento da questão social. Quanto à sua natureza, vale fazer a distinção entre dois tipos.

Os primeiros são os recursos fiscais, que deverão formar a base de uma política social. A questão central, entretanto, não é tanto elevar os gastos em política social, mas sim buscar formas de intervenção mais eficazes em que o desperdício e a ineficácia sejam minimizados. Esta busca de racionalidade dos gastos em política social é uma das metas perseguidas pela ação do Banco. A dotação adequada de recursos fiscais transcende nossa atuação

exclusiva e depende de uma ação conjugada de diferentes esferas governamentais.

Entretanto, existem outros tipos de recursos que devem ser canalizados para os investimentos sociais. Genericamente, poderíamos chamá-los de recursos privados, sejam eles aplicados através de financiamentos – como no caso dos recursos ordinários, que o BNDES já tem mobilizado para financiar projetos de cunho social que, em virtude de suas características intrínsecas, comportam reembolso (usinas de lixo, por exemplo) –, sejam eles aplicados diretamente pelos agentes econômicos responsáveis por algum impacto social negativo. Neste caso, a idéia subentendida é a da internalização dos custos sociais (à semelhança de custos ambientais) nos respectivos projetos, privatizando, portanto, prejuízos sociais evidentes e evitáveis. Aqui também a atuação do Banco não é exclusiva, dependendo, obviamente, da mesma ação governamental coordenada referida acima.

A Criação do Fundo Social do BNDES

Em face da inexistência de previsão de recursos no Orçamento Geral da União de 1990 para aplicação pelo BNDES na área social, e consciente da necessidade de preservar o acervo de conhecimentos até aqui adquiridos e, principalmente, de assegurar a aplicação imediata destes conhecimentos através da continuidade dos trabalhos, possibilitando o desenvolvimento de linhas de atuação capazes de influir no traçado das políticas sociais da próxima década, o Banco instituiu um Fundo contábil, de natureza financeira, com patrimônio inicial correspondente a 50 milhões de BTN's, para financiar os seus programas de desenvolvimento social.

A resolução que criou o Fundo prevê, como fontes adicionais, recursos que eventualmente venham a ser aportados tanto através de organismos nacionais e internacionais como mediante repasses e dotações do Orçamento Geral da União.

Tendo em vista o reduzido volume de recursos disponíveis para aplicação na área social, o BNDES aprovou ainda uma estratégia para sua atuação tanto com recursos do referido Fundo quanto com os das demais fontes tradicionalmente utilizadas pelo Banco, tais como recursos ordinários e os vinculados a finalidades determinadas. Assim, os projetos sociais a serem financiados pelo BNDES em 1990 são os seguintes:

- com recursos do Fundo Social: *Núcleos Urbanos de Baixa Renda*, contemplando aqueles na área de influência de projetos agrícolas financiados

pelo Banco; e *Meninos de Rua*, visando à integração dos menores nas regiões metropolitanas;

- com recursos vinculados: *Crédito para Trabalhadores Rurais*, destinado a melhorar a utilização racional do solo e a técnica dos pequenos produtores, utilizando recursos do Proceara; *Saúde*, que beneficiará ações inovadoras no atendimento à população de baixa renda, através de repasses de recursos próprios do Ministério da Saúde, como o financiamento a práticas de medicina alternativa no DF; e *Informatização dos Sistemas Penitenciários*, através de repasses próprios do Ministério da Justiça, no âmbito do Proinfopen; e
- com recursos ordinários: *Infra-Estrutura Social*, objetivando o apoio da iniciativa privada a projetos de investimento em infra-estrutura social que beneficiem a comunidade, financiando, por exemplo, creches, escolas, postos de saúde, grêmios recreativos e saneamento básico; *Empresa Pró-Creche*, visando à implantação e ampliação de creches para atendimento qualificado a crianças com até seis anos e 11 meses, para filhos de funcionários de empresas ou crianças carentes da área; e *Usinas de Reciclagem e Compostagem de Lixo Urbano*, com o objetivo de financiar investimentos fixos para disposição final do lixo em municípios com mais de 100 mil habitantes.

A par dessas iniciativas, cumpre enfatizar que o BNDES pretende perseguir o objetivo de promover a internalização nos modernos empreendimentos capitalistas dos custos sociais de sua implantação, para equacionar as condições de vida da população direta ou indiretamente afetada, a exemplo do que já vem ocorrendo com relação aos impactos ambientais provocados.

Nesse aspecto, como financiador de grandes projetos, o Banco desfruta de poder negocial inclusive para alavancar novas ações voltadas para a população não estritamente vinculada ao projeto, mas residente em suas adjacências, consubstanciando-se, assim, a concreta difusão da ação social, estendida com a devida amplitude, na Instituição.



Investimentos em Transportes Urbanos: Idéias para sua Viabilização e Reflexos sobre a Atuação do BNDES

DALMO DOS SANTOS MARCHETTI
CHARLES EDOUARD DE LIMA E SILVA MAROT
JOÃO FRANCISCO SCHARINGER*

RESUMO Este trabalho iniciou-se em 1994, em consequência da iniciativa do BNDES de avaliar a extensão das carências de infra-estrutura no Brasil. Decidiu-se na ocasião, além de elencar os projetos, posicionar o BNDES ante a situação atual do sistema de transportes urbanos de passageiros, definindo, dentre outros, os critérios de priorização e de apoio por parte do Banco. Os mecanismos de financiamento propostos buscam dar uma resposta às enormes dificuldades de viabilização de empreendimentos de mais alta relevância para a população e economia urbanas. Por fim, agregaram-se as recentes iniciativas de se viabilizar um programa de investimentos com recursos do FAT, que busca dar resposta à problemática apontada anteriormente.

ABSTRACT The work presented in the following paper began in 1994, when BNDES aimed to list the major Brazilian infrastructure restrictions. At that time, it was recognized that, aside from listing the projects, a general assessment of the urban transport systems was necessary, defining, among others, the prioritization criteria and the BNDES financial conditions. The financial mechanisms proposed, aimed to give an answer to the great difficulties to implement highly relevant projects for urban economics and population. At last, it was aggregated the recent efforts to make real an investment program, supported by the FAT resource, which is supposed to bring a solution to the matter previously presented.

* Respectivamente, engenheiros e gerente de Operações no Departamento de Serviços Urbanos do BNDES.

1. O Caráter Estratégico do Setor

Introdução

Os sucessivos períodos recessivos da economia brasileira fundamentalmente explicam o fato de não nos termos deparado há mais tempo com uma situação de efetivo caos urbano, apesar da baixa qualidade dos serviços ofertados por grande parte dos sistemas de transporte de passageiros de nossas cidades, função, em especial, dos déficits históricos em suas taxas de investimento.

As últimas pesquisas sobre origem/destino, realizadas, por exemplo, em São Paulo (1987) e no Distrito Federal (1990), demonstraram o baixo índice de mobilidade¹ da população brasileira, situado na faixa de 1,1 viagem/hab./dia.² Tal situação refletia a elevação do nível de desemprego, a redução da renda do usuário e, em consequência, o aumento dos deslocamentos a pé. Num ambiente mais favorável da economia, de retomada do crescimento, era esperado, pois, grande impacto na demanda por viagens, com forte pressão sobre a organização e a oferta dos sistemas existentes.

Este quadro dramático – não podia ser diferente – se confirmou, fazendo parte de nosso cotidiano as dificuldades crescentes com a circulação no trânsito, os intermináveis congestionamentos, a superlotação dos veículos e a falta de regularidade dos serviços de transporte.

Com o recente período de crescimento econômico e estabilidade da moeda, ocasionando aumento da demanda por viagens³ e do uso do transporte individual, ficaram patentes, de forma muito nítida, a incapacidade e a irracionalidade dos sistemas atuais de transporte de massa.

A superação de tais estrangulamentos, portanto, mais do que estratégica, é emergencial. Não mais se trata apenas de nos prepararmos adequadamente para uma situação de crescimento expressivo e contínuo da economia, mas de eliminar um delicado e crescente foco de tensão, buscando modificar, de forma consistente e duradoura, o atual padrão dos transportes coletivos e seu

¹ Índice de mobilidade: viagens motorizadas/hab./dia.

² O índice esperado é próximo de 2.

³ Recente pesquisa de volume de viagens realizada no município de São Paulo indica um crescimento da demanda da zona sul da cidade (que responde por cerca de 25% do transporte do município), de fins de 1993 para fins de 1994, da ordem de 16%, resultado, em especial, dos efeitos do Plano Real.

impacto sobre a própria capacidade de trabalho, produtividade e qualidade de vida da grande parte da massa trabalhadora do país.

Quem se Beneficia com os Investimentos em Transporte Urbano

Muito se tem dito a respeito da relação que o adequado equacionamento do transporte urbano das cidades brasileiras de médio e grande portes tem com a melhoria da qualidade de vida de suas populações, em função, notadamente:

- da redução do tempo de viagem dos usuários, proporcionando mais tempo disponível para outras atividades (culturais, de consumo, de lazer etc.);
- do papel preponderante como instrumento de planejamento urbano e de reordenamento do uso do solo;
- do disciplinamento do trânsito e da melhoria da segurança viária;
- da redução dos impactos sobre o meio ambiente, seja através da substituição do diesel por energético mais "limpo", seja pela redução do consumo global e, conseqüentemente, da emissão de poluentes; e
- da ampliação do atendimento às populações de menor renda, com redução dos dispêndios com transporte, pela aplicação do conceito de rede integrada.

Acrescentem-se a esses aspectos, numa visão mais ampliada, outros benefícios econômicos, que acabam se refletindo:

- no setor produtivo da economia, dando-lhe condições de exercer aumentos de produtividade; e
- em iniciativas que, através de investimentos correlatos, captem parte desses benefícios, traduzindo-os em resultados financeiros próprios.

Quanto ao primeiro item, observa-se que a redução do tempo de viagem do usuário das regiões metropolitanas – que pode alcançar mais de duas horas de duração se incluídas as transferências, sempre onerosas, e deslocamentos a pé – acaba por repercutir na própria produtividade da economia, uma vez que a maior parte dos deslocamentos diários realiza-se no binômio casa-trabalho (60% a 70%). Melhorias nesse quadro extremamente irracional podem conduzir, facilmente, a ganhos de produtividade,⁴ não devendo ser

⁴ A redução do tempo de viagem gera benefícios pela utilização econômica dos ganhos de tempo, tais como a redução de atrasos de funcionários, aumento de produtividade etc.

desprezados seus reflexos na própria política de competitividade industrial. Acréscimos nos elevadíssimos tempos de viagem do trabalhador, além de refletirem-se diretamente na sua qualidade de vida – já que praticamente não tem acesso a meios alternativos de transporte –, têm impacto direto sobre o setor produtivo.

Acresça-se a esse conceito a elevação da acessibilidade de clientes aos negócios, notadamente no setor de comércio e serviços.

Com relação ao item seguinte, ressalte-se que, com frequência, a implantação ou o reordenamento de corredores de transporte de massa viabiliza economicamente áreas urbanas desvalorizadas, revitalizando zonas degradadas, estimulando o desenvolvimento de pólos de prestação de serviços na região do entorno dos terminais, bem como o lançamento de empreendimentos imobiliários comerciais ou habitacionais na região limdeira dos sistemas.

Estes investimentos correlatos só se tornam possíveis graças às inversões originais em infra-estrutura, gerando, como vimos, benefícios muitas vezes captados por terceiros, fato que pode ser justificado pela característica indutora que o transporte urbano porta, seja pela atração populacional que tal serviço gera, seja pela valorização fundiária por ele proporcionada, seja, enfim, pelas evidentes correlações que a disponibilidade de infra-estrutura urbana e o desenvolvimento econômico sempre guardam.

É certo que, quanto mais estruturador for o empreendimento realizado, maior a capacidade de indução de investimentos privados no entorno. São muitos os exemplos que, desde o último século, demonstram a correlação existente entre transporte e desenvolvimento urbano:

- na implantação da linha 1 do metrô/RJ (Saens Peña-Botafogo), toda a região do entorno das estações foi fortemente valorizada em função da redução do tempo de viagem casa-trabalho, e esse benefício (valorização fundiária) foi captado pelas incorporadoras de imóveis e proprietários locais;
- na implantação do corredor ferroviário de subúrbios D. Pedro-Deodoro, no Rio de Janeiro, houve forte adensamento dos bairros adjacentes ao longo dos anos, tornando-se um dos principais eixos demográficos e comerciais da cidade;

- ainda no Rio de Janeiro, a criação de linhas de bonde, geralmente estimuladas por firmas do ramo imobiliário, viabilizou a abertura de diversos novos bairros na cidade;
- na recente viabilização do metrô do Distrito Federal, com a implantação de eixo estruturador, foi planejado o desenvolvimento do bairro de Águas Claras (moradias e serviços), aumentando a oferta de imóveis e a geração de empregos fora do Plano Piloto; neste caso, além do acréscimo na arrecadação tributária, o governo local, por ser o proprietário das terras a serem incorporadas, poderá se apropriar de parte de sua valorização.

Fica claro, assim, que os benefícios resultantes de investimentos nesse segmento da infra-estrutura não são diretamente percebidos apenas pela empresa operadora, mas pela sociedade como um todo, estando dispersos pelos seguintes grupos:

- usuários diretos, pela redução da duração e custo das viagens;
- setor produtivo, pela melhoria das condições de acesso de empregados e clientes; e
- proprietários, pela valorização fundiária e imobiliária.

Indiretamente são identificados, ainda, inúmeros outros beneficiados, destacando-se:

- usuários dos transportes individual e de carga, pela liberação de vias e conseqüente redução de custos variáveis;
- o conjunto da população que reside ou transita pela área de influência do sistema, pela melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida que um adequado sistema de transportes proporciona no seu entorno; e
- toda a sociedade (representada pelo poder concedente), pela menor necessidade de manutenção do sistema viário, diminuição dos acidentes de trânsito, melhoria da qualidade do ar (com redução da incidência das doenças respiratórias e oftalmológicas, aliviando a pressão sobre o sistema médico-previdenciário) etc.

Outros beneficiados podem existir, dependendo das características particulares de cada investimento ou centro urbano.

Por outro lado, acrescenta-se ainda que, por se traduzirem em bens consumidos pela população de baixa renda, os serviços resultantes de investimentos em infra-estrutura urbana determinam reflexos imediatos no bem-estar dessa população. A retomada do crescimento econômico – tendo como vetor relevante a infra-estrutura, além dos efeitos multiplicadores na indústria de base instalada (que apresenta capacidade ociosa) e no emprego – conduzirá a concretos e significativos benefícios sociais.

Crítérios para a Priorização de Projetos

A desorganização dos sistemas de transporte traz uma série de desperdícios. Além dos já referidos históricos déficits em investimentos, citamos, a seguir, as principais razões que vêm conduzindo a tal situação:

- falta de prioridade conferida ao transporte coletivo pelas diversas esferas da administração pública;
- falta de integração entre os transportes modais, gerando congestionamentos nas zonas centrais em função do traçado radial das linhas e da superposição dos trajetos;
- elevadas quilometragens percorridas, em função do grande número de veículos em circulação;
- inexistência de um adequado e duradouro equacionamento de fontes de financiamento que permita a concretização de empreendimentos estruturadores; e
- dificuldades freqüentes de entendimento institucional, sobretudo em regiões metropolitanas, com indefinição, superposição e conflito de responsabilidades e interesses entre os órgãos responsáveis pelo transporte urbano.

Este modelo perverso, desarticulado, ao mesmo tempo que incentiva, como veremos a seguir, a utilização indiscriminada do modal ônibus, inviabiliza os sistemas de alta capacidade já instalados – trens, metrô e barcas –, entregando-os à ociosidade quer pela competição desigual com o ônibus, quer pela carência de recursos que diminui a confiabilidade do serviço e afasta o usuário. Isto gera custos excedentes, maior consumo energético, degradação das vias, *stress* de motoristas e passageiros: está criado, enfim, o ambiente de desperdício e irracionalidade.

Para se chegar ao indispensável reordenamento destes sistemas, analogamente ao transporte de carga, é imperioso buscar-se maior eficácia no serviço através: a) da mudança da matriz modal (mais de 90% do transporte coletivo urbano no país concentram-se hoje em modos de baixa capacidade e eficiência); e b) da intermodalidade, viabilizando o conceito de rede integrada.

Assim, a visão geral que deve nortear os investimentos no setor é:

- redução dos custos totais do sistema, privilegiando os modais de maior capacidade unitária de transporte;
- integração física, tarifária e operacional entre os modais, eliminando as superposições e reduzindo o número de veículos em circulação;
- estímulo à utilização de energéticos renováveis e à redução dos níveis de poluição, notadamente nos grandes centros urbanos;
- visão de sistema e não de linha de transporte; e
- melhoria tecnológica em equipamentos e infra-estrutura.

Nesse sentido, passam a ter especial relevo os projetos que:

- atendam a maiores demandas, notadamente nas regiões metropolitanas e grandes aglomerados urbanos;
- reduzam a ociosidade dos sistemas existentes (inclusive os que promovam a conclusão de empreendimentos estruturadores paralisados);
- induzam o reordenamento urbano;
- determinem redução dos níveis de poluição e de agressão ao meio ambiente;
- desenvolvam novas tecnologias;
- introduzam princípios de modernização na gestão e operação; e
- melhorem, enfim, a qualidade de vida da população urbana.

Neste ponto surgem os obstáculos financeiros que determinam os grandes gargalos e impedem o aperfeiçoamento do setor.

Os sistemas estruturadores de transporte – aqueles com maior capacidade, mormente ferroviários – são operados por agentes afetados pelo controle do déficit público e por seu nível de endividamento. Além disso, como agravante, acompanhando a experiência mundial, a capacidade de suporte dos usuários não é suficiente para a expansão e mesmo para a cobertura dos custos operacionais desses sistemas.

Fica caracterizada, então, a necessidade de se viabilizar um novo modelo de financiamento, mais adequado às características setoriais e que se preste, idealmente, como instrumento de equalização entre custos (operacionais e de investimento) e arrecadação (tarifária ou fiscal), permitindo, inclusive, maior participação do capital privado no setor.

2. Formas de Viabilização dos Projetos Estratégicos

Obstáculos ao Investimento no Setor

A alteração da matriz de transporte urbano no país não depende apenas da ação dos entes gestores dos sistemas, com a definição de prioridades e políticas de planejamento, mas também de mecanismos financeiros compatíveis, que superem os obstáculos atuais para a viabilização dos investimentos ditos prioritários. Daremos especial ênfase neste trabalho à hipótese de exploração de diversas fontes não-convencionais de recursos, com a meta de maximizar a captação privada e alterar, no possível, o atual modelo público exclusivo de financiamento do setor.

Os instrumentos tradicionais de financiamento, quais sejam, dotações orçamentárias, empréstimos e receita tarifária, como sabemos, foram se tornando cada vez menos representativos ao longo dos últimos anos, chegando esta escassez a afetar não só os investimentos mas também os orçamentos de custeio dos sistemas existentes. Os modais de alta capacidade (metrô, trem metropolitano e barcas) – os mais adequados ao transporte de grandes demandas – vêm apresentando um enorme déficit de recursos ao longo dos últimos anos, obrigando a postergação não só dos investimentos relativos às suas expansões, mas também dos gastos destinados à manutenção e conservação do parque instalado.⁵ Estas carências repercutem diretamente na qualidade do serviço prestado, na regularidade da operação, na capacidade e na segurança do transporte, levando à fuga dos usuários desses sistemas. Isto reduziu fortemente a confiabilidade e a regularidade notadamente dos transportes sobre trilhos (à exceção do metrô/SP), diminuindo ainda mais

5 Há de se destacar o patrimônio que representa os sistemas ferroviários existentes do Rio de Janeiro e de São Paulo, implantados no fim do século passado, que, hoje, segundo as dificuldades de financiamento, dificilmente seriam implantados.

sua já baixa representatividade no transporte local. Este é o caso da quase totalidade das empresas operadoras dos modais de grande capacidade do país: Flumitrens no Rio de Janeiro (ex-CBTU-RJ), CPTM em São Paulo (ex-CBTU-SP/Fepasa), CBTU em Salvador, Recife, Fortaleza e Belo Horizonte, metrô/RJ, Conerj no Rio de Janeiro e Trensurb em Porto Alegre.

Ressalte-se que todos estes sistemas são suportados pelo setor público, de esfera estadual ou federal,⁶ estando todos eles diretamente afetos aos controles do seu endividamento e gastos correntes.

A capacidade de suporte do setor público e dos usuários está comprometida, por um lado, pelo controle rígido do déficit público e das restrições ao seu endividamento – independentemente de sua capacidade de gestão e situação financeira corrente – e pelas dificuldades advindas da Constituição de 1988 (especialmente quanto à vinculação de impostos como garantia de financiamentos) e, por outro lado, como consequência adversa do processo recessivo, pela compressão da renda, da arrecadação tributária, da demanda por viagens e da receita tarifária.

Ademais, apesar da importância econômica daqueles sistemas, já que geram benefícios diversos na economia, sua receita tarifária é, em geral, insuficiente para dar cobertura (até mesmo) aos custos operacionais, o que dificulta as possibilidades de ingresso de recursos privados para sua expansão. Assim, dados os já citados cortes de dotações orçamentárias, a redução do fluxo de financiamentos e a elasticidade da demanda (limitando, conseqüentemente, a capacidade dos usuários de suportar aumentos de tarifa), fica o equacionamento financeiro desses sistemas, nos moldes tradicionais, extremamente comprometido.

Neste ponto cabe acrescentar que, apesar da superior adequabilidade dos sistemas sobre trilhos para o atendimento de grandes demandas, é o modal ônibus, no entanto, o dominante, no Brasil, na execução dos deslocamentos diários em transporte coletivo. São características quase universais dos transportes brasileiros sobre pneus: não possuem integração física ou tarifária entre as linhas (o que representa maior custo para o sistema e maior despesa para o usuário); terem baixa eficiência (concorrência entre as linhas e compartilhamento com o transporte individual, o que representa desperdício e reflexos danosos sobre o trânsito); e apresentarem insuficiente

6 Registre-se que a União, antes responsável direta pelo planejamento e financiamento do setor de transporte de massa, a partir, principalmente, da Constituição de 1988, se afastou deste papel; hoje, sua participação se limita à conclusão dos processos de estadualização de alguns sistemas ainda controlados pela CBTU.

qualidade do serviço (veículos inadequados, com tecnologia muito defasada, e infra-estrutura de terminais e pontos de parada ineficiente ou inexistente).

Ainda assim, o modal ônibus continua sendo, porém, fortemente subsidiado pelo poder público, quer pelo preço do diesel, quer pela realização de todos os investimentos em infra-estrutura necessários à sua operação (sistema viário, terminais, abrigos e sinalização). Dispõe, ainda, de formas diversas de financiamento à aquisição de veículos (FINAME, *leasing* e financiamento direto do fornecedor), o que facilita enormemente sua rápida expansão. É isto, e não apenas os alegados menores custos de implantação ou a maior flexibilidade do modal, que permite ser sua operação suportada apenas pela receita tarifária.

Diante desses dois quadros, que determinam um tratamento extremamente desfavorável dos sistemas de alta capacidade em face dos de baixa capacidade, o sistema de ônibus vem, contrariando a realidade mundial, assumindo papel cada vez mais predominante no transporte urbano brasileiro, situação que acarreta enormes deseconomias urbanas, hoje claramente verificadas através da produção de deslocamentos cada vez mais onerosos para a população e economicamente irracionais para a sociedade e da elevada poluição sonora e do ar, em especial nos grandes centros urbanos.

Em conclusão a estas observações, podemos afirmar que, quando o investimento mostra-se mais estruturador e requer inversões em itens tipicamente assumidos pelo setor público, o financiamento via usuário não funciona, não despertando, por conseguinte, o interesse do setor privado. A prática tem mostrado que – especialmente no caso do transporte urbano e diferentemente dos casos do transporte de carga e da geração e fornecimento de energia – o ponto de equilíbrio da capacidade de suporte dos usuários (ainda que em muito dependa da magnitude da demanda e da eficiência dos sistemas) não viabiliza os investimentos prioritários, se esgotando no limite “equipamentos”⁷ do modal ônibus. Esta é também, regra geral, a realidade mundial.

Assim, permanece no país o desenvolvimento desigual dos sistemas diesel, sobre pneus, até como solução emergencial do problema, sem, entretanto, responder às exigências de equacionamento estrutural da infra-estrutura, a cargo do Estado (via permanente, terminais de integração, estações e pontos de parada, sinalização, sistemas de controle da operação etc.).

⁷ No modal ônibus, os custos de operação, a depreciação dos veículos e instalações e a remuneração do capital investido são, em geral, suportados pela receita tarifária do sistema.

A deterioração das finanças públicas, a arrecadação tributária insuficiente e a conseqüente incapacidade de tomar financiamento de agências de desenvolvimento – seja por carência de recursos de contrapartida nos prazos e montantes necessários, seja pela inexistência de garantias – completam o grave quadro de crise do setor.

Mecanismos Alternativos de Financiamento

Ressalvando-se que alterações significativas no atual modelo de transportes coletivos do país, com mudança qualitativa no serviço e plena ocupação dos sistemas de alta capacidade já implantados, não ocorrerão sem a decidida participação institucional e financeira das diversas esferas do poder público, apresentamos a seguir algumas idéias que permitem a obtenção de recursos adicionais, complementares ao esforço de investimento do Estado. Quando concretizadas, o investimento público direto poderá ser em muito reduzido, especialmente em novos projetos.

As questões desenvolvidas anteriormente traduzem-se em dois pontos básicos:

a) necessidade de serem identificadas formas de captação de recursos diferentes das atuais, buscando-se os beneficiados com a implantação dos projetos, que terão sua renda individual elevada; espera-se, assim, dotar o setor público de condições financeiras suficientes e estáveis para manter os sistemas existentes e atender parcialmente às expansões; e

b) formatação de modelo que assegure a um tempo retorno ao fluxo de financiamentos e atraia (ou estimule) a aplicação da poupança privada em infra-estrutura, tendo como pressuposto que há no setor privado recursos e garantias importantes a serem canalizados; necessita-se, pois, de formas atraentes para alocação desses recursos com garantia de retorno do capital investido.

Quanto ao primeiro ponto – capacitação do setor público –, discute-se a criação de fundos vinculados aos empreendimentos, cujas fontes sejam oriundas de recursos obtidos junto aos beneficiados com a sua implantação. Os recursos do fundo não passariam pelo caixa (único) da entidade pública envolvida, eliminando o risco de sua manipulação segundo as oscilações das diretrizes políticas e prioridades de governo; por serem vinculados, teriam origem e destino naquele empreendimento específico, não podendo ser utilizados para outros fins. Estaria criado, assim, um instrumento de longo prazo independente que, consistentemente dimensionado, poderia viabilizar créditos, como meio de pagamento “garantidor” dos investimentos.

Podem ser fontes de fundos vinculados específicos:

- taxa de transporte, incidente, num processo negociado, no setor produtivo (percentual sobre a folha de pagamento, nos moldes do modelo francês do *versement transport*);⁸ embora componha fundo de uso setorial, poderia ser vinculado, parcialmente, a um projeto determinado;⁹
- contribuição de melhorias, onde haja valorização imobiliária decorrente de investimento em infra-estrutura (instrumento previsto na Constituição); e
- receita advinda de “solo-criado”, que se constitui na flexibilização da utilização do uso do solo nas regiões lindeiras ao sistema, visando à apropriação pública de parte dos benefícios gerados nas incorporações privadas futuras.

Como exemplo de recuperação de renda incidente sobre beneficiários, destaca-se o “preço financeiro estadual”, acréscimo sobre a taxa de embarque no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro derivado do benefício da redução do tempo de viagem pela construção da Linha Vermelha (a despeito do estágio de implantação deste instrumento de financiamento, que foi o meio de pagamento que alavancou recursos do BNDES no projeto, saliente-se o mérito da proposta).

O objetivo da formação de fundos vinculados aos projetos é o de dotar a esfera pública responsável de fluxo de recursos contínuos e confiáveis, independente da descontinuidade administrativa e do nível da arrecadação tributária, para viabilizar a consecução de financiamentos ou o ingresso de recursos privados.¹⁰

8 *Versement transport* é a taxa sobre a folha de pagamento dos empregadores da região de abrangência do sistema de transporte, tendo sido base do desenvolvimento recente dos transportes coletivos na França. Instituído inicialmente na região Ile de France (onde se situa Paris) em 1971, foi autorizado em seguida nos aglomerados de mais de 300 mil habitantes em 1973, depois nos de 100 mil habitantes em 1974 e nos acima de 30 mil habitantes em 1983; os percentuais de imposto (de 0 a 2,2%) variaram com o tempo, em geral no sentido crescente, e são função da região abrangida e do tipo de sistema de transporte proposto. Essa fonte local de recursos é vinculada ao financiamento das despesas de investimento e custeio dos transportes urbanos. Atualmente, permite aplicar cerca de FF 6 bilhões por ano na região Ile de France e um pouco menos de FF 5 bilhões no conjunto da província.

9 Taxa de transporte e vale-transporte poderão ser instrumentos excludentes, uma vez que ambos são penalizações sobre os mesmos beneficiários indiretos, embora sejam utilizados de forma diversa: o vale-transporte subsidia diretamente o empregado, enquanto a taxa de transporte se preocupa com a organização e o aperfeiçoamento do sistema, reduzindo os custos finais com deslocamentos.

10 Tais casos justificam estar incluídos no rol das exceções à Resolução 2.008 do Bacen, que restringe o endividamento público.

O aporte de capitais próprios, que ainda permanece dependente da capacidade de arrecadação da esfera pública, tem as seguintes propostas de complementação, compondo um fundo vinculado "setorial", não associado a um específico projeto:

- instituição de taxa de transporte;
- penalização do transporte individual (arrecadação de parcela ou adicional sobre o IPVA,¹¹ multas e estacionamentos);
- vinculação da totalidade dos ganhos oriundos da gestão dos recursos da venda dos vales-transporte;¹²
- criação de adicional tarifário; e
- vinculação ao transporte da arrecadação do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto Óleo Diesel (IVVC) derivada do consumo de combustível.

Os recursos advindos do transporte individual podem também ser destinados a financiar déficits dos sistemas sobre trilhos, principalmente daqueles já em operação. A contrapartida a esse suporte seria o estabelecimento de metas administrativas e operacionais para as empresas transportadoras, segundo o modelo dos contratos de gestão.

O segundo ponto básico que deverá orientar a definição de novos mecanismos de financiamento refere-se à tentativa de canalizar o interesse privado para os grandes empreendimentos, onde, como já vimos, encontram-se os maiores estrangulamentos, aliviando a necessidade de investimento público e estimulando a aplicação da poupança privada em infra-estrutura.

O instrumento da concessão pode constituir-se em mais um elemento de equalização entre a receita tarifária, o custo da operação e o investimento realizado, garantindo retorno (geração de caixa) em empreendimentos econômica porém ainda não financeiramente viáveis, ou seja, nos quais a tarifa não é suficiente para a acumulação de renda pelo investidor, uma vez que os benefícios estão dispersos pelas populações usuária e indiretamente beneficiada.

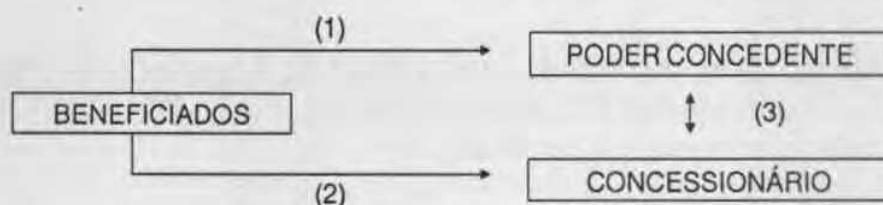
11 Superados obstáculos constitucionais.

12 A gestão dos recursos do vale-transporte é, em muitos casos, realizada pelos operadores de ônibus.

Os recursos adicionais a essa equalização tarifária podem ser viabilizados pelos fundos vinculados, caracterizando transferências internas de renda no setor privado, ou podem apoiar-se na arrecadação tributária do poder concedente. A operadora poderia, também, ser autorizada a se apropriar diretamente de benefícios indiretos, gerando receitas alternativas que equilibrem financeiramente o projeto.

Fica claro que a concessão deve ser tratada como instrumento de longo prazo, garantindo, a qualquer momento, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como as características técnicas e a qualidade da operação.

As transferências de renda propostas podem ser assim esquematizadas:



(1) Fundos vinculados específicos: viabilizam empréstimos ao poder concedente, ao garantir o retorno dos financiamentos concedidos, consistindo, ainda, em elemento de segurança para o investidor privado.

(2) Fundos vinculados gerais: reduzem o risco do ingresso de recursos privados e complementam recursos de custeio.

(3) Contratos de concessão: "via de mão dupla", na qual o empreendedor privado se apropria das externalidades de projetos em contrapartida à realização de investimentos em infra-estrutura.

As formas de atração do capital privado já identificadas são:

a) concessão para a exploração comercial em estações e terminais (empreendimentos imobiliários associados), recebendo o poder concedente, em contrapartida, a instalação de infra-estrutura operacional; neste caso a participação do capital privado é pontual; e

b) nos moldes do modal ônibus, operação privada do material rodante, com alocação de frota e sistemas (tração, controle e bilhetagem) pelo operador (previamente definidas pelo poder concedente as especificações técnicas dos equipamentos e a forma de remuneração), assumindo o poder público a instalação da infra-estrutura restante (podendo, inclusive, utilizar-se da alternativa anterior); os equipamentos podem representar de 30% a 60% do investimento total, montante que seria captado do setor privado, aliviando a

esfera pública; esse modelo vem sendo objeto de estudos para a implantação de sistemas de VLTs e da expansão de linhas de metrô. As receitas tarifária e não-operacionais podem, considerando as características da demanda, viabilizar concessões de operação privada, desconsiderados os dispêndios em obras civis, ainda suportados pelo Estado.¹³

A capacidade e a qualidade da equalização tarifária definirão o grau de participação dos recursos privados nesses projetos. Quão maior e mais consistente for a arrecadação dos fundos vinculados, as receitas não-operacionais e a garantia de cumprimento do contrato de concessão, maiores as possibilidades de sucesso da parceria público-privada.

O capital da empresa operadora concessionária poderá ser formado por um conjunto, dentre os seguintes interessados:

- empreiteiras e fornecedores de equipamentos e sistemas, que se beneficiarão com a viabilização dos empreendimentos;
- operadores de ônibus, que perderiam renda na mudança;
- fundos de pensão;
- comerciantes locais;
- sistema financeiro.

3. Reflexos sobre a Atuação do BNDES

Os instrumentos de financiamento do BNDES também devem se adaptar às características dos investimentos do setor, funcionando como estimulador à viabilização dos mecanismos alternativos de financiamento e, também, da cooperação público-privada, que parece ser a solução a se perseguir.

O BNDES, que já teve papel relevante no apoio financeiro a importantes projetos de transporte de massa executados nas grandes capitais brasileiras, deve novamente contribuir, em linha com a sua missão de fomento – porém sem descuidar da administração do risco –, para o encaminhamento de um processo de equacionamento da situação até aqui descrita.

13 *Os investimentos públicos, mesmo neste cenário, serão imprescindíveis, até mesmo para viabilizar as possíveis inversões privadas.*

Assim, com relação à nova forma de atuação do BNDES, levantamos os seguintes aspectos:

a) que se estabeleça um programa mínimo de apoio aos projetos de transporte de massa considerados prioritários,¹⁴ de forma seletiva e criteriosa, viabilizando, fundamentalmente, a normalização dos sistemas de alta capacidade existentes (utilização da plena capacidade de transporte), promovendo as expansões referentes aos corredores estruturadores e atuando de forma pró-ativa na sua viabilização; tendo em vista a importância do programa para a grande massa trabalhadora do país, parece de todo justificável que a fonte de recursos para tal seja o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);

b) que se proponha emenda constitucional que altere os artigos 160 e 167 da Constituição Federal, de sorte a permitir ao BNDES a equiparação de seus créditos aos da União e autarquias federais, no sentido de efetivo acesso aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como garantia ou meio de pagamento dos financiamentos ao setor público, reduzindo o risco de crédito de operações com equacionamento tradicional de recursos;

c) que sejam seletivamente superadas as restrições ao endividamento do setor público, associadas à Resolução 2.008; e, por fim,

d) que sejam definidas condições de financiamento adequadas a projetos de elevado investimento, longo prazo de retorno e equacionamento financeiro muitas vezes complexo e ousado; prazos, taxas, índice de participação e garantias deverão refletir a imprescindibilidade e a elevada premência na implantação destes empreendimentos.

Quanto à atualização das condições de financiamento do BNDES, cabe o seguinte comentário final:

No apoio ao setor público, um percentual mais elevado de participação do BNDES, desde que realizado sob um ambiente de menor risco, como é esperado na utilização dos fundos vinculados, além de estimular tais soluções, contribuirá para o equacionamento do investimento assumido por aquela esfera. Isso pode ser justificado, já que os recursos advindos de fundos vinculados específicos, a princípio, só estariam disponíveis após a

¹⁴ Estimativas realizadas pelo BNDES indicam que o programa em referência envolveria investimentos da ordem de R\$ 4 bilhões, a serem aplicados nos sistemas de transporte de massa dos principais centros urbanos do país, com maior expressão para os investimentos nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. Estima-se que a participação do Banco se situaria em torno de R\$ 2 bilhões, a serem aplicados, sobretudo, entre os anos de 1996 e 1999.

implantação do projeto, pois seriam instituídos apenas quando criado o benefício; seu papel seria, pois, de "avalista", tanto como instrumento de atração de recursos privados quanto como segurança de futura existência de recursos para a amortização de financiamentos.

Quanto ao apoio ao setor privado, dois aspectos são importantes:

- por se buscarem maiores participações de recursos próprios, que se presumem disponíveis, não se julgam consistentes participações mais elevadas do BNDES;¹⁵
- deve-se analisar, entretanto, a adequabilidade das taxas de juros em vigor com a remuneração do capital próprio prevista na concessão e, especialmente, do prazo de financiamento com o período de maturação e vida útil do projeto.¹⁶

Com relação ao apoio da FINAME, por fim, é recomendável que se promova maior diferenciação em seus Programas Especial e Automático, no financiamento aos equipamentos de transporte, segundo características e graus de inovação e de desenvolvimento dos sistemas propostos.¹⁷

Referências Bibliográficas

COMPANHIA DO DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (Codeplan). *Pesquisa domiciliar transporte*. Brasília, ago. 1991.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Pesquisa de origem e destino 1987: região metropolitana de São Paulo, síntese das informações*. São Paulo, dez. 1989.

_____. *Estudo, análise e proposta de possibilidade de aplicação da contribuição de melhoria para captação de recursos de investimento para a Companhia do Metrô*. São Paulo.

¹⁵ A proposta visa à maximização dos investimentos sem a necessidade de modificar os atuais níveis de participação.

¹⁶ Há necessidade de se compatibilizar o prazo de financiamento com o prazo de retorno do capital investido. Admitindo-se que existem níveis máximos possíveis de suporte dos usuários e de equalização tarifária, quanto maior for a participação do capital privado, maior o pay-back. Assim, maiores prazos de financiamento, nesses casos, poderiam contribuir para viabilizar modelos de concessão privada mais ousados.

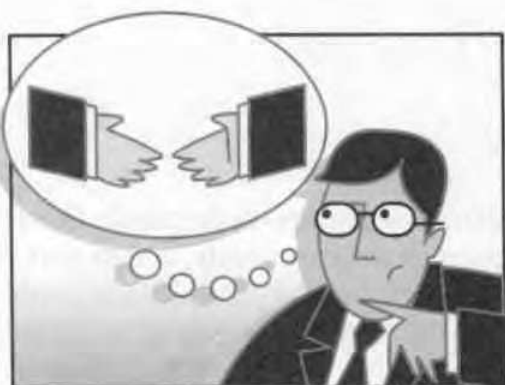
¹⁷ O reduzido diferencial entre as condições dos dois programas da FINAME tem desestimulado a viabilização de sistemas integrados; a inexistência de diferencial mais relevante, notadamente no índice de participação, qualquer que seja o tipo de veículo adquirido, desencoraja a introdução de tecnologias mais avançadas e mais caras, tais como ônibus articulados e elétricos, transmissões automáticas, veículos leves sobre trilhos etc.

MARCHETTI, Dalmo dos Santos, MAROT, Charles Edouard de Lima e Silva, SCHARINGER, João Francisco. *Proposta de viabilização de programa de transportes urbanos de passageiros, de alta capacidade, em parceria com o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Rio de Janeiro: BNDES, maio 1995.

MARCHETTI, Dalmo dos Santos, SCHARINGER, João Francisco. *A demanda por projetos de melhoria dos transportes urbanos e idéias para sua viabilização*. Rio de Janeiro: BNDES, maio 1994.

PIERRON, Maurice. *(Trabalho sobre sistema de transportes coletivos em via exclusiva na França)*. Centre d'Etudes des Transports Urbains (Cetur), Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, Paris.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lucio. *O solo criado como instrumento da reforma urbana: avaliação do seu impacto na dinâmica urbana*. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ.



Reflexões sobre a Concessão de Serviços Públicos

RAIMUNDA ALVES DE SOUSA
TEREZINHA MOREIRA*

RESUMO Por mais de seis anos, o país aguardou a regulamentação do art. 175 da Constituição Federal, a tão esperada Lei das Concessões.

O presente artigo busca, após breve consideração sobre o instrumento da concessão no Brasil, apresentar algumas reflexões sobre aspectos inovadores e/ou polêmicos das Leis 8.987/95 e 9.074/95.

A intenção das autoras é a de contribuir para o debate, partilhando a experiência que vêm adquirindo a partir do trato sistemático com a matéria, seja mediante participação em seminários, seja na discussão com alguns dos responsáveis pela concessão de serviços públicos.

ABSTRACT *For over six years the country has waited for the regulation of article 175 of the federal Constitution, the much hoped-for Concession Law.*

This article presents a brief discussion of concession practices in Brazil and a few thoughts on innovative and/or controversial aspects of laws 8,987/95 and 9,074/95.

The co-authors hope to shed some light on this debate and to share their experience acquired through personal involvement with the issue, either as active participants in seminars or in discussions with some of the decision- and policy-makers handling the concession of public utilities.

* Respectivamente, advogada e Mestre em Ciências Econômicas pelo IEI/UFRJ, ambas gerentes na Área de Operações de Desestatização do BNDES.

1. Introdução

A história econômica do Brasil registra que, antes da Segunda Guerra Mundial, o país teve seus serviços públicos essenciais, como portos, ferrovias, luz, gás, telefone e transporte urbano (bondes), explorados sob o regime de concessão por empresas privadas, em sua maioria de capital estrangeiro.

Nos anos que sucederam à referida guerra, o Estado passa a liderar o processo de investimento, promovendo a estatização das concessionárias já existentes e criando novas e variadas empresas sob controle público, com objetos sociais específicos de prestadoras de serviços públicos.

Cabe observar que, de lá para cá, as condições econômicas gerais sofreram profundas modificações; o Brasil tornou-se uma nação industrializada, com elevado nível de auto-suficiência e soberania, como resultado, basicamente, da presença ativa do Estado na construção, inicialmente, da infra-estrutura econômica e, posteriormente, no desenvolvimento das indústrias básicas.

Todavia, é forçoso reconhecer que esse modelo de financiamento – que contemplou inclusive os serviços públicos –, apoiado essencialmente por investimentos estatais, cumpriu seu papel ao longo de quatro décadas e se esgotou. A magnitude das dívidas interna e externa e as crises fiscal e financeira sobrecarregaram o Estado brasileiro de tal maneira, a ponto de, ainda hoje, este não apresentar condições plenas para o desempenho de suas funções públicas mais elementares.

Uma das principais diretrizes norteadoras do Estado moderno é a descentralização da atividade econômica, objetivando aumentar a autonomia dos estados e municípios na prestação dos serviços que lhes são próprios, reconhecendo a maior flexibilidade e capacidade de as instâncias mais próximas da população identificarem soluções criativas e eficazes para o seu adequado atendimento, além de articular-se com a iniciativa privada para o desempenho conjunto, ou delegado, de grande parte dessas atividades.

E não poderia ser diferente, pois cabe ao Estado atuar em atividades onde sua presença é indispensável, como, entre outras, saúde, educação e segurança, retirando-se daquelas em que a iniciativa privada tem condições de exercê-las com mais eficiência, inclusive com maior nível de modernização gerencial e tecnológica.

Por outro lado, as limitações financeiras a que o Estado está submetido, contrapondo-se à necessidade de recuperação do setor de infra-estrutura, têm ensejado uma nova postura diante da questão, expressa nas parcerias público-privadas, hoje mundialmente consagradas.

Entre as formas de se efetivar essas parcerias encontra-se a concessão de serviços públicos, por meio da qual o poder público, mediante delegação contratual ou legal, transfere ao particular a operação do serviço público, que o executa por sua conta e risco, por tempo determinado e remunerado por tarifa, mas em nome do Estado.

Isto acontece porque a transferência é tão-somente da execução dos serviços públicos e não da titularidade desses serviços, a qual permanece com o poder concedente, que, por isso mesmo, tem a prerrogativa de, a qualquer tempo, no curso da concessão, retomar o serviço concedido sempre que o interesse público assim o exija.

Assim, toda concessão fica subordinada a duas categorias de normas: as de natureza regulamentar e as de natureza contratual. As primeiras disciplinam o modo e a forma de prestação dos serviços e as segundas fixam as condições de remuneração do concessionário, recebendo estas a denominação de cláusulas econômicas ou financeiras e aquelas sendo chamadas de leis do serviço, que podem ser alteradas unilateralmente pelo poder concedente, sempre por interesse público justificado. Já as cláusulas econômicas só são passíveis de alteração mediante acordo entre as partes, com vistas a preservar o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Muito embora a Constituição vigente e as anteriores tenham previsto uma regulamentação específica, até o advento das Leis 8.987/95 e 9.074/95 não tivemos no Brasil nenhum diploma legal disciplinando a concessão de serviços públicos, à exceção do setor elétrico, que tinha como base legal o Código de Águas, aprovado pelo Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934.

Mas nem por isso o poder público deixou de outorgar concessões desses serviços, e o fez de modo próprio, baseado em preceito constitucional e nos ensinamentos doutrinários, através de contratos ou criando empresas com a finalidade específica de executar o serviço público, conforme assinalado anteriormente.

Dessa maneira, ficou concentrada no âmbito do Estado a prestação de serviços públicos, fazendo com que a administração indireta crescesse de forma desordenada com a criação de grande número de sociedades de

economia mista e empresas públicas, objetivando flexibilizar a ação administrativa estatal.

No entanto, esse modelo resultou bastante oneroso para o Estado, além de ter se tornado pouco operacional pelo excesso de controles e imposições burocráticas, que o impediram, inclusive, de acompanhar o ritmo tecnológico e gerencial da economia, a exigir, sempre, decisões rápidas.

Registre-se, por oportuno, que no modelo acima o poder concedente foi sempre representado por algum órgão governamental especializado e, até por isso mesmo, não obteve grande sucesso, especialmente porque a maioria das empresas concessionárias tem como acionista majoritária a própria União, significando dizer que o governo sempre foi fiscal de si mesmo. Acrescente-se que o peso do aparelho estatal, além de encarecer o custo dos serviços públicos, enseja sua prestação de forma ineficiente e inadequada, prejudicando a sociedade como um todo que deseja serviços melhores e mais baratos.

À luz dessa realidade, o governo brasileiro está consciente de que a consolidação dessa ampla reforma do Estado – iniciada em 1990 – é cada vez mais premente e fundamental para torná-lo mais atuante em suas funções típicas de regulador e fiscalizador, delegando a execução dos serviços públicos à iniciativa privada.

Exemplo disso foi a sanção da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, complementada pela Lei 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões dos serviços públicos.

2. As Leis de Concessões de Serviços Públicos

Antecedentes

A Lei 8.987/95 teve origem no Senado Federal, sendo o autor do projeto o então senador Fernando Henrique Cardoso. Na Câmara dos Deputados, o referido projeto de lei foi inteiramente modificado, a ponto de ter sido apresentado um outro, denominado Projeto de Lei Substitutivo, de autoria do deputado federal José Carlos Aleluia.

Como a Lei 8.987/95 continha dispositivos que afetavam um grande número de concessionárias do setor elétrico, foi realizado um acordo entre as lideranças políticas objetivando introduzir algumas alterações nessa lei,

consubstanciadas em medida provisória, publicada no *Diário Oficial da União* em 14 de fevereiro de 1995, juntamente com a Lei 8.987/95. Essa medida provisória, após várias reedições, foi transformada em projeto de lei de conversão, também de autoria do deputado federal José Carlos Aleluia, tendo recebido diversas emendas. Finalmente, em 7 de julho de 1995, a referida medida provisória foi convertida na Lei 9.074/95.

A promulgação das Leis 8.987/95 e 9.074/95, sem dúvida, configura-se num importante passo para a comunhão do setor público com o setor privado, além de representar grande avanço no regime jurídico referente às concessões e permissões para prestação de serviços públicos nos âmbitos federal, estadual e municipal. Embora sejam instrumentos direcionados basicamente para a disciplina dos serviços de energia elétrica, apresentam algumas características de leis genéricas e fixam as bases para a delegação da prestação de serviços públicos. No entanto, as referidas leis carecem de complementações normativas e regulatórias específicas para cada setor a que o serviço a ser concedido se vincule.

Comentários sobre Aspectos Seleccionados das Leis de Concessões¹

Revisão e Adaptação das Leis Estaduais e Municipais

Em que pese o avanço que representam, as referidas leis têm sido alvo de várias críticas, com alegações, inclusive, de inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos, a começar pelo disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei 8.987/95. Segundo esse parágrafo, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem promover a revisão e a adaptação de suas leis para adequá-las às prescrições da lei federal.

Argumentam os críticos que o art. 175 da Constituição Federal não conferiu poderes à União para baixar uma lei federal exclusiva, que discipline concessões e permissões de serviços públicos em todas as esferas de governo, o que caracterizaria invasão de competência.

O fato é que alguns estados importantes da Federação, como São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Pernambuco, em atitude vanguardista, editaram suas próprias leis de concessões de serviços públicos muito antes de a União fazê-lo. Assim, a revisão e a adequação dessas leis à lei federal devem se

¹ Pretende-se, neste item, abordar alguns aspectos inovadores ou polêmicos, seleccionados à luz de sua maior frequência nos debates dos quais as autoras têm participado.

ater àquelas normas de natureza geral. Quanto às de natureza específica, as leis estaduais continuam possuindo supremacia para reger a matéria.

Subconcessão e Transferência

A Lei 8.987/95 estabelece como regra a obrigatoriedade de prévia licitação para a outorga de concessão de serviço público, observando os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e igualdade entre os participantes, em conformidade com o disposto no art. 14.

De acordo com o art. 26 da mencionada lei, é admitida a subconcessão nos termos previstos no contrato de concessão, necessitando para tanto da expressa autorização do poder concedente. Nesse aspecto, a lei é inovadora. Antes dela, os doutrinadores eram contra a subconcessão por entender que ela ensejava burla ao processo licitatório. Como a própria lei determina que a subconcessão será sempre precedida de concorrência pública, o argumento acima deixa de existir.

Nessa hipótese, impõe-se saber quem deve realizar a licitação. Segundo o professor Antonio Carlos Cintra do Amaral, "tanto pode ser a concessionária quanto o poder concedente, dependendo do que se dispuser em cada caso concreto. Importante é que, na hipótese de realização da licitação pela concessionária, tanto quanto na de realização pelo poder concedente, as normas a serem observadas sejam as aplicáveis às licitações promovidas pelo poder concedente".

Como se vê, a lei exige que tanto a concessão quanto a subconcessão sejam licitadas, mas é omissa no que se refere à transferência da concessão, conforme se depreende do estabelecido no art. 27, *caput*, e seus parágrafos.

Aliás, a interpretação literal de todo o dispositivo legal levaria ao entendimento de inexigibilidade da licitação e de que a transferência se opera mediante prévia anuência do poder concedente.

Ora, se para subconceder, que é uma cessão parcial da concessão, é exigida a licitação, é óbvio que para a transferência, ou seja, a cessão total, essa exigência também se faça presente.

Em que pese a inexistência de obrigatoriedade de licitação prévia no referido artigo, isto não significa que o mesmo seja, de pronto, declarado inconstitucional.

Cabe salientar que uma norma jurídica somente estará eivada do vício de ilegalidade ou de inconstitucionalidade quando for possível afirmar-se que ela não se integra no ordenamento jurídico do Estado. O intérprete da norma legal tem o dever de considerar a legislação de um Estado como um todo orgânico e indissolúvel. Assim, seria inadmissível, diante das regras da hermenêutica, pensar que a Lei 8.987/95 prescrevesse a obrigação de licitar previamente a concessão e a subconcessão e deixasse a transferência da concessão afastada dessa obrigatoriedade, permitindo o livre-arbítrio do concessionário no tratamento da questão.

Isto posto, impõe-se a exegese do dispositivo legal em questão com as normas contidas no art. 14 e no § 1º do art. 26, que exigem a realização de licitação prévia para a concessão e subconcessão, tendo em vista que a boa hermenêutica associa o processo lógico ao sistemático, fazendo com que o sentido e as expressões do Direito sejam o resultado da comparação do dispositivo em foco com outros afins que formam o mesmo diploma legal.

Logo, a partir da interpretação sistemática da lei sob referência, deve-se concluir que a licitação prévia é, também, condição indispensável para se efetivar a transferência de uma concessão. A ausência desse procedimento implica descumprimento do preceito contido no art. 175 da Constituição Federal.

Terceirização e Subconcessão

O *caput* do art. 25 da Lei 8.987/95 dispõe que incumbe à concessionária executar o serviço concedido e se responsabilizar por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros. Esta regra significa que o contrato de concessão é *intuitu personae*, ou seja, é uma obrigação que deve ser cumprida diretamente pela parte contratada.

Sem se eximir da responsabilidade de que trata o dispositivo supramencionado, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, nos termos do § 1º desse mesmo dispositivo. Note-se que o referido § 1º trata da terceirização de determinados serviços, mediante celebração de contrato entre o concessionário e terceiros interessados no negócio.

Não há que confundir, portanto, terceirização com subconcessão. Embora esta última também se restrinja a uma parcela secundária ou acessória da concessão, o subconcessionário, diferentemente do contratado, se sub-rosa em todos os direitos e obrigações da subconcedente, isto é, passa a ser o responsável, diretamente, dentro dos limites estabelecidos na subconcessão,

por todos os prejuízos causados em decorrência da prestação do serviço subconcedido.

Outra diferença importante entre os dois institutos é que, na terceirização, o concessionário paga um preço pelos serviços prestados por terceiros, enquanto, na subconcessão, o subconcessionário se remunera por meio de cobrança de tarifa aos usuários dos serviços.

Modo Amigável de Solução das Divergências Contratuais

A Lei 8.987/95, em seu art. 23, enumera as cláusulas essenciais do contrato de concessão, encontrando-se entre elas aquela relativa ao foro e modo amigável de solução das divergências. Cabe aqui indagar que modo amigável de solução de conflitos seria esse.

Embora a lei não mencione expressamente, é de se concluir que o dispositivo em foco refere-se à instituição de juízo arbitral, que é uma forma de solução de controvérsias por árbitros imparciais, independentes e capazes, sobretudo em matéria técnica, livremente escolhidos pelas partes contratantes.

Cabe assinalar que a forma como a nossa legislação (arts. 1.072 a 1.102 do Código de Processo Civil) trata esse instituto inviabiliza sua utilização, especialmente pela inexistência de previsão legal para a cláusula compromissória, tornando letra morta a promessa de solução arbitral inserida nos contratos. Acrescente-se, ainda, a necessidade de homologação do laudo arbitral pelo Poder Judiciário, o que suprime duas grandes vantagens do mencionado instituto: o sigilo e a celeridade.

A arbitragem é largamente utilizada no Direito Internacional por ser um dos modos mais céleres de solução de controvérsias entre os contratantes. À medida que as relações comerciais, de um modo geral, na maioria dos países, se expandiram interna e externamente, esse instituto foi ganhando maior relevância. Vale observar, adicionalmente, que – especialmente em empreendimentos que envolvam a realização de investimentos, contando com a participação de várias partes e grandes montantes de recursos envolvidos – o juízo arbitral revela-se essencialmente prático e permite a continuidade dos investimentos, ou obras, enquanto o conflito é sanado.²

Assim, torna-se necessário rever as normas legais brasileiras sobre arbitragem, dotando-a de regras simples, sem formalidades desnecessárias, mas

² *Contratos firmados entre empresas brasileiras e estrangeiras, em geral, contemplam cláusulas de arbitragem internacional, sujeitas aos termos de tratados internacionais.*

que dêem aos litigantes a garantia de um julgamento justo, imparcial e independente.

Nesse sentido, registre-se a existência, no Senado, do Projeto de Lei 78, de 1992, de autoria do então senador Marco Maciel, já tendo recebido parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Segundo esse projeto, as partes têm liberdade de escolher o direito material aplicável à controvérsia, ou poderão convencionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais do comércio.

O aludido projeto de lei propugna a implantação de uma justiça, em sentido amplo, ágil, segura e técnica, além de pouco onerosa e informal. Entre as alterações propostas por ele está a normatização, tão completa quanto possível, da cláusula compromissória. Além disso, confere força executória à sentença arbitral, equiparando-a a uma sentença judicial transitada em julgado.

Fixação da Tarifa e Licitação pela Maior Oferta pela Outorga da Concessão

O assunto "tarifa" é crucial quando se trata de concessão de serviço público. Inicialmente, consideremos – dada a variedade de serviços existentes e suas especificidades – as dificuldades de, em alguns setores, definir-se uma tabela ou quadro tarifário que permita visualizar essa amplitude. Os setores portuário e de transporte ferroviário de carga constituem bons exemplos dessa questão.

Qual a importância desse ponto? A Lei 8.987/95 estabelece, em seu art. 9º, *caput*: "A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato."

Assim, deduz-se que a tarifa (ou o conjunto de tarifas) proposta pelo licitante vencedor é a que compõe o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato a ser firmado.

Entretanto, ao estabelecer os critérios a serem considerados no julgamento das licitações, a lei, em seu art. 15, prevê não apenas "o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado" (inciso I), como também "a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga de concessão" (inciso II) e "a combinação dos critérios referidos nos incisos I e II deste artigo".

Como tratar, nos casos previstos no citado inciso II, da fixação do valor da tarifa? Não nos parece razoável que o poder concedente deseje receber o maior valor pela outorga da concessão, independentemente do valor da tarifa pretendida pelo futuro concessionário. Se o poder concedente for examinar tanto o valor da tarifa como o valor ofertado pela concessão, estaremos no caso do inciso III já mencionado. Portanto, na hipótese pura de licitação pela maior oferta pela outorga de concessão, conclui-se que o poder concedente indicará o valor da tarifa.

Até recentemente, alguns ministérios preconizavam a gratuidade das concessões. Além da admissão da Lei 8.987/95, as recentes discussões e medidas apresentadas para regulamentação da Emenda Constitucional 8/95, relativa às telecomunicações, vieram explicitar essa mudança de enfoque: o governo pode – e, em muitos casos, até mesmo deve – cobrar pelo direito à exploração de um determinado serviço público. Assim sendo, o poder concedente pode licitar uma concessão pelo maior valor de oferta pela outorga da concessão e indicar, no edital, uma tarifa máxima, um limite, um teto, como referência.

Tarifas

Reajuste e Revisão

Ao prever que as tarifas poderão ser reajustadas e revistas, a lei necessariamente estabelece distinção entre essas duas situações.

De um modo geral, o reajuste está associado à perda de valor da moeda e à ocorrência de fatos previsíveis, não computados no equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Já a revisão decorre dos chamados “fatos do Príncipe”, ou seja, pela ocorrência de eventos de determinação estatal, imprevistos e imprevisíveis. A propósito, a lei ilustra este aspecto no § 3º do art. 9º, ao estabelecer que, “ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.”

Diferenciação de Tarifas

Outro ponto a comentar é a possibilidade de diferenciação de tarifas prevista no art. 13: “As tarifas poderão ser diferenciadas em função das necessidades técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.” Esta admissão, no entanto, não implica, conforme

estabelece o art. 17, parágrafo único, concordância do poder concedente com proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes. Ao contrário, o referido artigo prevê a desclassificação de propostas com tais características.

A possibilidade de diferenciação de tarifas nos conduz, naturalmente, a outro aspecto inovador da Lei 8.987/95: as receitas alternativas.

Fontes de Receitas Alternativas

Ao longo dos últimos anos, verifica-se a existência de algumas experiências internacionais – em especial no segmento de transporte rodoviário, mais especificamente na construção de rodovias –, onde os governos inicialmente constataram que o valor de tarifa necessário para a remuneração de determinados investimentos se revelava tão elevado que inviabilizava a realização dos respectivos empreendimentos.

A partir dessa constatação, teve início a busca por outras formas de compor um conjunto de receitas para os empreendedores que não proviessem necessariamente da tarifa. Começaram a surgir, no caso de investimentos para a construção de rodovias, os aproveitamentos das margens, a venda de espaços para publicidade (*outdoors*), a construção de mercados, hotéis, postos de combustível etc., sempre visando permitir que a tarifa em si, no caso o pedágio, pudesse ser a menor possível, ou seja, justa e razoável.

A Lei 8.987/95 prevê, em seu art. 11, que: “No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”

Cabe-nos comentar, basicamente, dois pontos, a saber:

a) trata-se de uma *faculdade* a ser estabelecida pelo concedente, e sua admissão deverá *sempre* buscar a modicidade das tarifas, desde o início do contrato; e

b) na medida em que, nos termos do inciso VI do art. 18, o edital de licitação elaborado pelo poder concedente “conterá, especialmente ... VI – as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados”, entende a maioria dos juristas que tais fontes de receitas deverão estar definidas, identificadas de forma não genérica, tendo em vista a chamada isonomia dos licitantes.

Entretanto, vale observar que, considerado o ritmo tecnológico, a dinâmica e evolução de novos negócios e o longo prazo das concessões de serviços públicos, parece, no mínimo, improvável prever uma ampla gama de possibilidades de receitas alternativas ou de projetos associados passíveis de surgimento, digamos, nos próximos 20 anos.

Direitos Emergentes

Outra inovação da lei de concessões é a possibilidade de as concessionárias oferecerem, em garantia a contratos de financiamento, os direitos emergentes da concessão, “até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço”, nos termos do art. 28 da Lei 8.987/95.

De uma maneira geral, os certificados de venda antecipada de energia (adotados pelas concessionárias de energia elétrica) e os de frete futuro (concessionários de transporte ferroviário) já vinham sendo utilizados, antes do advento da lei, como forma de captar recursos para viabilizar a realização de investimentos (antecipados pelo usuário em troca da prestação futura do serviço) ou, tentativamente, como garantia (reserva de meio de pagamento) a financiamentos. Variações em torno da vinculação de receitas futuras vêm permitindo, inclusive, mecanismos de securitização.³

Novas idéias que vêm surgindo referem-se à possibilidade de criação de um título de crédito de longo prazo, algo que já foi denominado “debênture de infra-estrutura”, garantida, em última instância, pela própria concessão, o que deveria ser autorizado pelo poder concedente.

Uma das questões básicas para a viabilização dos investimentos em infra-estrutura, mediante a adoção do instituto da concessão, refere-se à conformação do *funding* do empreendimento, o que, nos últimos anos, vem sendo desenvolvido sob a modalidade de *project finance*. É importante lembrar que essa modalidade apresenta como principal característica o fato de estar completamente associada a um projeto, tomando por base, exclusivamente, o fluxo de rendimento projetado, sua capacidade de remunerar os inves-

3 Operação de securitização da promessa de venda de energia elétrica já foi realizada pela BM&F.

titores e de repagar os empréstimos tomados. Trata-se, geralmente, de modalidade de financiamento denominada *non recourse* ou *limited recourse*.

Assim, é evidente que a possibilidade de oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão vem totalmente ao encontro das necessidades e características do *project finance*, entendendo-se que deva ser autorizada pelo poder concedente, objetivando, de fato, garantir os direitos daqueles que tenham aplicado recursos para viabilizar investimentos na melhoria e expansão dos serviços concedidos.⁴

3. Conclusão

O instrumento da concessão não constitui novidade no Brasil, como também na maioria dos países. Seu renascimento se dá na continuidade e evolução natural dos programas de privatização. Decorre, ainda, da necessidade de os governos, embora carentes de recursos fiscais, viabilizarem – mediante a atração e utilização de capitais privados – investimentos imprescindíveis em infra-estrutura, recuperando, modernizando e ampliando o horizonte de prestação de serviços públicos a suas populações.

No que tange à política tarifária, vale ressaltar que a Lei 8.987/95 consagra definitivamente o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, explicitando a necessidade, conforme já comentado, da previsão das cláusulas de reajuste e revisão, seus critérios, a admissão de receitas alternativas etc. Destaque-se o entendimento generalizado de que tal equilíbrio é dinâmico e que, embora a União possa valer-se do poder que lhe concedem as chamadas “cláusulas exorbitantes” para alterar de forma unilateral as normas contratuais, só poderá fazê-lo se mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Cumprir observar que, em que pese tratar-se de uma legislação concebida basicamente em função do setor elétrico, as Leis 8.987/95 e 9.074/95 representam, sem dúvida, um avanço que permitirá a conclusão e a recuperação de inúmeros empreendimentos e a maior participação do setor privado nos investimentos, podendo tais leis vir a se constituir em marco na história da infra-estrutura brasileira.

A nossa “concessão de serviço público precedida da execução de obra pública” pode ser facilmente associada a um dos mais conhecidos modelos

⁴ Observe-se que a Lei 9.074, em seu art. 40, revogou o disposto no parágrafo único do art. 28 da Lei 8.987. Tal parágrafo dispunha que: “Nos casos em que o organismo financiador for instituição financeira pública, deverão ser exigidas outras garantias da concessionária para a viabilização do financiamento.”

internacionais de parceria público-privada, o *BOT* (*build, operate, transfer*). Estas formas de viabilização de investimentos em infra-estrutura com a participação de capitais privados vêm sendo buscadas por vários países, com experiências em curso principalmente na Ásia.

A necessidade de uma regulamentação clara e estável se torna mais do que evidente quando os governos pretendem uma preponderante participação privada, especialmente de capitais externos. Nesse sentido, o projeto de lei propondo a criação de mecanismo de arbitragem, associado a inovações como a possibilidade de serem oferecidos, em garantia a contratos de financiamento, os direitos emergentes da concessão, abre novas oportunidades para investimentos externos no Brasil.

Referências Bibliográficas

- AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. *Licitação para concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros Editores, jun. 1995.
- BALDEZ, Luiz Henrique T. *Diretrizes gerais sobre os aspectos econômicos do processo de concessão*. Brasília: Ministério dos Transportes, Secretaria Executiva, maio 1995.
- _____. *Estabelecimento de tarifas na busca do equilíbrio econômico-financeiro*. Brasília: Ministério dos Transportes, Secretaria Executiva, maio 1995.
- BRANCO, Adriano Murgel. A concessão dos serviços de utilidade pública. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, ano 14, n. 53, set. 1991.
- _____. *Contribuição ao tema concessão de serviços públicos no Brasil*. São Paulo, out. 1994.
- CARMONA, Carlos Alberto. *A arbitragem no Brasil: em busca de uma nova lei*. São Paulo, abr. 1992, mimeo.
- CENTRO de Estudos sobre Licitações e Contratos. *A nova lei de concessões e permissões de serviços públicos*. São Paulo, Seminários Celc, maio 1995.
- EIZIRIK, Nelson, VEIGA, Luis Octávio Motta. Concessão é coisa séria. *O Estado de S. Paulo*, 23.07.95.
- LAVACEK, Dan. *Concessão, privatização e controle de serviços públicos – modelos internacionais*. Coopers & Lybrand.
- LEI 8.666, de 21.06.93 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

- LEI 8.987, de 13.02.95 – Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências.
- LEI 9.074, de 07.07.95 – Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
- LEVY & Salomão Advogados e Wald e Associados Advogados S/C. V *Seminário Jurídico: Concessão de Serviços Públicos*. São Paulo, 28.08.95.
- MÁXIMO, Luiz. Lei favorece municípios. *Folha de S. Paulo*, 26.05.95.
- MOREIRA, T., CARNEIRO, M. C. F. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p. 27-46, dez. 1994.
- MUKAI, Toshio. *Concessões e permissões de serviços públicos*. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.
- PARECER 221, de 1993, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei do Senado 78, de 1992, que “dispõe sobre a arbitragem” – Relator: Senador Antonio Mariz.
- PRADO, Maurício. Lei das concessões obriga à licitação. *Jornal do Commercio*, 24.06.95.
- _____. Administração está acima das concessões públicas. *Jornal do Commercio*, p. A-36, 31.08.95.
- PRESIDÊNCIA da República, Governo Fernando Henrique Cardoso. *A nova fase da privatização*. Brasília, DF, 1995.
- _____. *Concessões de serviços públicos no Brasil*. Brasília, DF, 1995.
- PROJETO de Lei do Senado 78, de 1992, sobre a arbitragem no Brasil – Senador Marco Maciel.
- RIBEIRO, Hélder M. Ignácio Rangel tinha razão. *Idéias*, BahiaIndústria, p. 17-18, abr. 1995.
- SILVA, Hélio Eduardo, SILVA, Ilton. *Concessão de serviços públicos no Brasil – análise e considerações à proposição da Lei de Concessão*. Brasília: Ipea, out. 1994.
- WALD, Arnold. Novos aspectos da concessão de obras e do seu financiamento. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 31, n. 122, abr./jun. 1994 (separata).



Diretrizes de Reestruturação Industrial da União Européia: Três Lições para o Caso Brasileiro*

PAULO GUILHERME CORREA**

RESUMO O artigo tem como propósitos apresentar as diretrizes da União Européia (UE) para ajudas de Estado destinadas à reestruturação industrial e retirar dessa experiência algumas lições para o caso brasileiro. Trata-se, mais precisamente, de analisar os parâmetros utilizados para a autorização de auxílios de Estado efetuados no âmbito do Artigo 92(3) do Tratado de Roma e, em particular, no âmbito dos Artigos 92(3)C e 92(3)D.

ABSTRACT *This article aims to describe the rules for EU State aid to industrial restructuring and to draw some lessons to the Brazilian case. It focus on the analysis of the criteria utilized to authorize member State aids concernig Article 92(3), 92(3)C and 92(3)D of Rome Treaty.*

* O autor agradece os comentários de Maurício Mesquita, dos participantes do seminário realizado pela Área de Planejamento do BNDES e de dois pareceristas anônimos.

** Economista do Convênio BNDES/Pnud.

1. Introdução

Em maio de 1995, o estudo *Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: um modelo para o caso brasileiro*,¹ encomendado pelo BNDES, propôs diretrizes gerais para a reestruturação industrial no Brasil. Um dos possíveis desdobramentos deste trabalho, na linha de pesquisa sobre reestruturação industrial do BNDES, é a definição de critérios precisos para a seleção de empresas/setores aptos a receberem apoio estatal.

Para subsidiar este estudo, o presente artigo tem como propósitos apresentar as diretrizes da União Européia (UE) para ajudas de Estado destinadas à reestruturação industrial e retirar algumas lições aplicáveis ao caso brasileiro. Não é objetivo deste trabalho descrever as medidas adotadas pelos estados membros, nem as ações implementadas pelos agentes privados nesses processos, e tampouco examinar as diretrizes para outros auxílios horizontal ou setorialmente discriminatórios cuja finalidade seja distinta da reestruturação, a exemplo das medidas de apoio à pequena e média empresas e de promoção da Airbus. Atém-se, portanto, à avaliação dos critérios adotados pela Comissão Européia para julgar auxílios de Estado a indústrias declinantes. Trata-se, mais precisamente, de analisar os parâmetros utilizados para a autorização de auxílios de Estado efetuados no âmbito do Artigo 92(3) do Tratado de Roma e, em particular, no âmbito dos Artigos 92(3)C e 92(3)D.

O artigo está composto por outras quatro partes. A próxima seção discute resumidamente o contexto político-institucional e econômico da UE, em que se enquadram as diretrizes de reestruturação. A terceira seção descreve as diretrizes adotadas e a quarta analisa alguns casos típicos. A última seção apresenta as principais implicações para o caso brasileiro.

2. O Contexto Político-Institucional e Político-Econômico: O Âmbito da Política de Reestruturação da União Européia

O processo de integração européia caracteriza-se atualmente pela livre circulação de bens e serviços, fatores de produção e vigência de um regime

¹ O estudo foi elaborado pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex), sob coordenação de Pedro da Motta Veiga.

tarifário comum. A constituição de um mercado comum concretiza e aprofunda laços políticos e econômicos entre os países membros. A integração política se expressa em um aparato jurídico-institucional comum. A política de reestruturação industrial condiciona-se por estes dois fatores: a existência de um aparato jurídico-institucional supranacional e a fase atual da integração econômica.

O Aparato Jurídico-Institucional

O arcabouço legal da União Européia é constituído por fontes primárias de direito, os tratados e as convenções,² e por fontes secundárias, que são os atos adotados pelas instituições comunitárias e cuja finalidade é viabilizar a execução dos objetivos previstos pelos tratados. Os atos principais podem assumir a forma de regulamentos, diretivas, decisões e recomendações. Os regulamentos são obrigatórios e diretamente aplicáveis aos estados membros, sobrepondo-se às legislações nacionais. As diretivas estipulam objetivos a serem alcançados pelos estados membros, mas não fixam os meios a serem utilizados. As decisões são atos obrigatórios que se dirigem a destinatários específicos, enquanto as recomendações são orientações específicas sem vinculação direta.³

As principais instituições comunitárias são o Conselho de Ministros, a Comissão Européia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça, criados pelo Tratado de Roma.⁴ A estrutura de governo da União Européia não corresponde à divisão clássica entre poderes executivo, legislativo e judiciário. O Conselho de Ministros tem a faculdade de legislar e deliberar, normalmente a partir de propostas da Comissão, com quem compartilha parte das funções executivas.⁵ A Comissão Européia possui função executiva e, nesse quadro, um quase-monopólio de iniciativa, concentrando muito poder. O Parlamento Europeu possui atribuições consultivas e de fiscalização, cabendo-lhe o veto de algumas matérias, entre as quais o orçamento, mas não pode legislar. O Tribunal preserva as características de um órgão do poder judiciário.

2 Além dos Tratados de Roma (1957), do Ato Único Europeu (1986) e do Tratado sobre a União Européia (1993), existem os Tratados de Adesão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido (1972), Grécia (1979), Portugal e Espanha (1985) e Finlândia, Áustria e Suécia (1992).

3 Outra fonte importante do direito comunitário são os Acórdãos do Tribunal de Justiça, cujas posições criam jurisprudência sobre a aplicação dos tratados.

4 O Tratado de Roma (1957) criou, ainda, vários órgãos auxiliares, entre os quais o Comitê Econômico e Social, o Tribunal de Contas e o Banco Europeu de Investimentos. O Ato Único Europeu (1986) criou o Conselho Europeu, composto por chefes de estado ou de governo.

5 O Conselho de Ministros reúne representantes dos estados membros (ministros das relações exteriores para assuntos gerais e ministros específicos para temas particulares) e delibera com base em um sistema de maioria simples, maioria qualificada ou unanimidade, de acordo com a natureza da decisão a ser tomada.

A Comissão Européia compõe-se de 17 comissários, nomeados pelos estados membros com mandato renovável de quatro anos, 23 diretorias gerais (DG) e 12 mil funcionários. A Comissão tem como objetivos principais acompanhar a aplicação dos tratados pelos Estados e apresentar recomendações sobre as matérias neles previstas. A Comissão tem poderes de iniciativa em quase todos os domínios da União Européia, de decisão em assuntos económicos (concorrência, *dumping*, proteção a regiões etc.), de fiscalização e sanção, além de gestão dos fundos comunitários. As decisões da Comissão são tomadas por maioria simples. A instituição é, portanto, o poder de *enforcement* do projeto de integração europeu e, de fato, o órgão executor da integração.

A política de reestruturação europeia é implementada pela Comissão através de *decisões* relativas à pertinência da ajuda dos estados membros a empresas em dificuldade, tomadas a partir do julgamento da adequação do auxílio concedido às *recomendações* comunitárias sobre as ajudas de Estado para reestruturação industrial. É possível recorrer de tais decisões junto ao Tribunal de Justiça Europeu.⁶ Esta é, portanto, a institucionalidade dos processos de reestruturação.

A Integração Econômica e as Políticas Supranacionais

O processo de integração econômica europeia vem se fundamentando na coesão social alcançada em torno desse projeto. Os agentes são favoráveis ao processo de integração enquanto obtiverem benefícios efetivos, sejam eles mercantis ou extramercantis.

O principal benefício mercantil proveniente da integração é o aumento do bem-estar e do crescimento econômico, decorrente do aprofundamento da especialização produtiva, da obtenção de economias de escala estáticas e dinâmicas e do aumento de eficiência das economias nacionais. A constituição do mercado único gera benefícios públicos na medida em que promove o aumento da eficiência econômica, que aumenta à medida que a concorrência entre empresas é maior. A existência de um ambiente concorrencial é, portanto, um requisito necessário para a elevação do bem-estar e, logo, para a própria manutenção da coesão social em torno do projeto.

Preservar a concorrência é prioritário para a União Européia. Essa importância adquire expressão jurídica, institucional e política. A expressão jurídica encontra-se nos Artigos 3º e 92(1) do Tratado de Roma, que estabelecem, respectivamente, a prioridade para a constituição de um

6 HANCHER, L., OTTERVANGER, T., SLOT, P. J. EC state aids. *European Practice Library*, 1995, p. 5.

ambiente competitivo na Europa e a incompatibilidade de auxílios estatais com este objetivo.⁷ O Artigo 92(1) não proíbe diretamente a ajuda de Estado, mas condiciona a iniciativa aos limites expressos nos Artigos 92(2)-(3). As manifestações institucional e política são a existência de uma Direção Geral (DG-IV) dedicada a aplicar a política de concorrência europeia.

Embora proporcione benefícios econômicos para as economias nacionais, o funcionamento do mercado único pode – e, em certos casos, tende a – aumentar as desigualdades de renda entre pessoas, setores e regiões, minando a coesão social em torno do projeto de integração. Para corrigir este tipo de efeito negativo, a União Europeia adota um conjunto de medidas governamentais internas, entre as quais Políticas Estruturais, cujo objetivo é reduzir a concentração pessoal, regional e setorial dos benefícios econômicos oriundos da constituição do mercado único.

As diretrizes das Políticas Estruturais são definidas através de critérios para a utilização dos “Fundos Estruturais” da União Europeia.⁸ A assistência dos Fundos Estruturais pode ocorrer através do *Community Support Framework* (CSF), um acordo entre a Comissão e o estado membro, proposto por iniciativa deste último, detalhando prioridades políticas, formas de assistência e volume de recursos a serem alocados (90% do total), através das *Community Initiatives*, que são medidas adotadas pela Comissão para enfrentar problemas do âmbito supranacional (9% do total), e através dos projetos-piloto (1%).

Os Fundos Estruturais são regulados por quatro princípios e seis objetivos. Os princípios são a concentração de recursos nas prioridades definidas, a parceria financeira com as autoridades infra-europeias, a complementaridade da aplicação (a Comunidade agrega recursos a esforços previamente existentes) e a programação plurianual, que permite um monitoramento e uma avaliação detalhada do andamento dos projetos. O objetivo número 1 é a assistência a regiões menos desenvolvidas, o objetivo 2 é o auxílio a regiões em declínio, ao passo que o objetivo 5b é o desenvolvimento de áreas rurais em dificuldade, compondo o conjunto de medidas com focalização

7 O Artigo 3º declara que a Comunidade Europeia “... tem como ação o estabelecimento de um regime que garanta que a concorrência não seja distorcida...”, enquanto o Artigo 92(1) atesta que “... Salvo em casos contrários mencionados nesse Tratado, qualquer ajuda concedida por um estado membro através de recursos governamentais, independentemente da forma adquirida, que distorce ou ameaça a concorrência, favorecendo certas realizações ou a produção de certos bens, na medida em que afeta o comércio entre os países membros, é incompatível com o mercado comum...”

8 Os fundos têm dotação orçamentária regular. Para o período 1988/93, foram destinados aproximadamente US\$ 74 bilhões, enquanto para 1994/99 os recursos previstos são de US\$ 186,1 bilhões.

regional.⁹ Já os objetivos 3 (combate ao desemprego de longa duração e ao desemprego da juventude), 4 (readaptação da força de trabalho às mudanças industriais) e 5a (modernização agrícola e pesqueira) são de natureza não-regional.

Há cinco fundos principais: o Fundo de Desenvolvimento Regional (Feder), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão Social (FCS), o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Orientação (Feoga-OR) e o Fundo de Pesca (FP). A relação entre os fundos e os objetivos pode ser visualizada com auxílio da tabela a seguir:

Apoio dos Fundos Estruturais aos Objetivos Existentes

	OBJ. 1	OBJ. 2	OBJ. 3	OBJ. 4	OBJ. 5a	OBJ. 5b
Feder	X	X				X
FSE	X	X	X	X		X
FCS	X					
Feoga-OR	X				X	X
FP					X	

Fonte: *Elaboração própria.*

As *Community Initiatives* podem ser revistas periodicamente de acordo com as necessidades dos estados membros. No período 1989/93, extinguiu-se, por exemplo, o Renaval, que era um programa destinado à construção naval, ao mesmo tempo em que se constituíram outros programas, entre os quais o Rechar, o Retex e o Konver, respectivamente destinados à indústria carbonífera, ao setor têxtil e à reconversão das regiões dependentes da indústria bélica.¹⁰

⁹ Regiões menos desenvolvidas são aquelas que possuem um nível de renda per capita inferior a 75% da média da Comunidade e as áreas em declínio são aquelas que, embora possuam renda per capita alta para padrões europeus, vinham sofrendo problemas derivados da especialização da região em indústrias maduras, com um ritmo de crescimento econômico inferior e um nível de desemprego maior que a média europeia.

¹⁰ Ao longo dos anos 70, acordos entre os estados membros definiram linhas de reestruturação industrial para a siderurgia, a construção naval, automóveis e produtos têxteis e não dispunham necessariamente de recursos comunitários, constituindo-se em tentativas de se harmonizar iniciativas nacionais. As medidas para o setor siderúrgico foram estabelecidas no âmbito do Ceca, cuja regulamentação jurídica é distinta daquela relativa à União. No tocante à construção naval, os países da OECD concluíram, em 1994, uma proposta de acordo sobre a eliminação das ajudas de estado ao setor. A este respeito, ver Acordo Relativo às Condições Normais de Concorrência na Indústria de Construção e Reparação Naval Comercial – COM (94). As outras medidas, atualmente, são regulamentadas pela legislação dos fundos.

Em síntese, os Fundos Estruturais da União Européia têm como foco as regiões e as pessoas, em detrimento das empresas. Com base no objetivo 1 (áreas atrasadas), por exemplo, regiões com uma renda *per capita* inferior a 75% da média da União podem pleitear auxílio para projetos associados ao desenvolvimento econômico local. Com base no objetivo 4 (readaptação da mão-de-obra), uma região pode pleitear verbas comunitárias para um projeto de retreinamento ou qualificação da mão-de-obra local. Dificilmente, contudo, tais projetos incluem o financiamento da reestruturação industrial propriamente dita. Mesmo no caso do objetivo 2 (auxílio para regiões em declínio), a ajuda é destinada à localidade onde está ocorrendo a reestruturação industrial e às pessoas desempregadas pelo processo e não à empresa que o executa. O Artigo 92(1) do Tratado de Roma, embora não proíba diretamente a ajuda de Estado a empresas em dificuldades, estabelece a incompatibilidade deste tipo de medida com a formação de um mercado único. Os Fundos Estruturais, por seu turno, priorizam auxílios a regiões e a pessoas afetadas por processos de reestruturação, em detrimento das firmas que os realizam. Não há, portanto, uma política de reestruturação propriamente dita que articule recursos comunitários com objetivos setoriais. Os subsídios às empresas em reestruturação são predominantemente fornecidos pelos estados membros e subordinam-se às *Regulamentações* da Comissão, cujo papel restringe-se à fiscalização da adesão às iniciativas dos estados membros ao Artigo 92(3)C e ao regulamento existente sobre a matéria. Em seguida, essas regulamentações serão detalhadas.

3. Diretrizes Principais das Ajudas de Estado à Reestruturação Industrial na Europa

A Comissão regulamentou os auxílios dos estados membros à reestruturação industrial pela última vez em 1994, no documento intitulado *Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade*.¹¹ Estas novas diretrizes constituem uma adaptação das orientações publicadas em 1979 no Oitavo Relatório sobre Política de Concorrência ao aprofundamento da integração ocorrido após o Ato Único.

O princípio geral é o de autorizar um auxílio à reestruturação nos casos em que se possa demonstrar que o mesmo é concedido no *interesse da Comunidade e não apenas dos estados nacionais*. Em linhas gerais, o interesse comunitário seria preservado quando os auxílios a empresas em reestruturação não obstaculizarem a formação do mercado único e forem compatíveis com a idéia mais geral de que as alterações estruturais derivadas da

11. Publicado no Jornal Oficial das Comunidades Européias de 23 de dezembro de 1994 (OJ C368).

integração são desejáveis segundo critérios de bem-estar. Nesse sentido, o documento afirma que:

“... Uma parte importante do aumento do crescimento econômico a que no final deveria conduzir o mercado único *resultará de importantes alterações estruturais* a que no final deveria conduzir o mercado único...”, que “... *o efeito da distorção dos auxílios aumenta à medida que outras distorções causadas pelos poderes públicos são eliminadas* e os mercados se tornam mais integrados... mas que... existem circunstâncias que *justificam* a concessão de auxílios estatais a empresas em dificuldades, destinados à sua recuperação e a ajudá-las a reestruturar-se...” (grifos nossos).

Os auxílios para reestruturação são definidos como ajudas a empresas incapazes de assegurar a sua recuperação com recursos próprios, obtidos junto a seus acionistas ou no mercado financeiro. A finalidade é resolver problemas estruturais, em oposição a dificuldades de natureza cíclica, marcadas notadamente por excesso de capacidade,¹² tal que, posteriormente à ajuda, a firma possa funcionar com seus próprios recursos e não necessite recorrer novamente a auxílios estatais.¹³ Envolve, por um lado, a desativação de linhas de produção em uso, o redirecionamento da oferta para segmentos de mercado que não estejam sofrendo de excesso de capacidade e sejam, por isso, mais rentáveis. Requer, por outro, a restauração da competitividade de segmentos e não se restringe à mera reestruturação financeira, ainda que contemple medidas nessa direção, ou à simples aquisição de equipamentos mais modernos, embora a modernização seja, às vezes, parte do processo. Destina-se, portanto, a restaurar a viabilidade econômica a longo prazo da empresa e não a manter, temporariamente, a situação de uma firma que se defronta com uma crise de liquidez ou qualquer outro tipo de deterioração de sua situação financeira.¹⁴

Para cumprir estas orientações, as ajudas à reestruturação são submetidas à aprovação da Comissão através de planos de reestruturação de grande envergadura, que levam em conta os critérios gerais exigidos pela Comissão para aprovar a concessão de auxílio (mais especificamente, as circunstâncias que conduziram a empresa à dificuldade), a situação da oferta e da procura no mercado dos produtos relevantes à firma e sua evolução previsível, bem como os pontos fortes e fracos específicos à empresa. Estes planos permitem um acompanhamento metódico da transição da empresa para uma nova estrutura que lhe abre perspectivas de viabilidade de longo prazo e devem, por isso, conter todas as informações relevantes para o julgamento da evolução da firma. O plano é entregue à Comissão junto com o aviso da

12 No âmbito dos Artigos 92(3)C e D. Costumam ser aceitas pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça.

13 O documento chega a afirmar que: “Uma boa reestruturação deverá implicar o abandono das atividades estruturalmente deficitárias”.

14 Ajudas de curto prazo destinadas a garantir a sobrevivência da empresa, embora menos frequentes, também são regulamentadas por estas Orientações, sob a identificação de Auxílios de Emergência.

intenção do estado membro de adotar medidas de apoio,¹⁵ cabendo à Comissão um prazo máximo para decisão de dois meses, a contar da recepção das informações completas.

Os critérios principais utilizados pela Comissão para julgar a pertinência do auxílio de estado são cinco:

1. Restauração da viabilidade: "... A condição *sine qua non* de todos os planos de reestruturação reside no restabelecimento, num prazo razoável, da viabilidade de longo prazo da empresa com base em hipóteses realistas sobre as suas condições futuras de exploração... A melhoria da viabilidade deve resultar principalmente de medidas internas previstas pelo plano de reestruturação e só pode se assentar em fatores externos – como aumento de preços e da procura, sobre os quais a empresa não tem grande influência – se as hipóteses sobre a evolução do mercado forem realmente aceitáveis."

2. Evitar criar novas distorções: a) em casos em que há excesso de capacidade, "... o plano de reestruturação deve dar uma contribuição proporcional ao auxílio recebido... através de uma redução ou de um encerramento irreversível da capacidade de produção;¹⁶ e b) em casos em que não há excesso de capacidade, "... deve ser demonstrado à Comissão que o auxílio servirá apenas para restabelecer a viabilidade da empresa e não permitirá ao seu beneficiário, durante a aplicação do plano de reestruturação, aumentar a capacidade de produção, exceto se tal for necessário para restabelecer a viabilidade da empresa sem que, no entanto, seja falseada a concorrência..."¹⁷

3. Proporcionalidade dos custos e dos benefícios envolvidos: "... Os montantes envolvidos devem ser limitados ao mínimo rigorosamente necessário para permitir a reestruturação e devem ser proporcionais aos benefícios previstos...", evitando que a empresa disponha de recursos excedentes que possam vir a ser utilizados em estratégias competitivas de expansão de mercado.

15 De um modo geral, estas exigências referem-se a empresas de grande porte.

16 O documento considera "irreversível" as reduções em que os "... ativos de produção são desmantelados, impedidos definitivamente de produzir ao nível anterior ou definitivamente convertidos para outra utilização. Neste caso, a venda de capacidade de produção a concorrentes não constitui uma medida suficiente, exceto se forem utilizadas em uma parte do mundo onde sua exploração permanente não terá consequências importantes na situação concorrencial da comunidade..." (OJC368, p.16)

17 Para assegurar esse objetivo, a Comissão pode, inclusive, impor condições e obrigações que considerar necessárias (ver OJC368, p.16).

4. Execução integral do plano e cumprimento das condições: em caso contrário, a Comissão possui condições legais de exigir o reembolso do auxílio.

5. Acompanhamento e relatório anual: o relatório deve trazer todas as informações relevantes para permitir à Comissão controlar a execução do plano, o recebimento do auxílio pela empresa, sua situação financeira e o cumprimento das condições e obrigações fixadas.

Estes critérios são aplicados de maneira rigorosa e há pouca tolerância para excepcionalidades, inclusive no caso de a reestruturação ocorrer em regiões sujeitas a auxílio por parte dos fundos estruturais. Nestes casos, admite-se que a manutenção artificial de empresas economicamente inviáveis não ajuda a recuperação de uma região, ainda que se possa adotar alguma flexibilidade diante de exigência de redução da capacidade no setor, quando o desenvolvimento da região a curto prazo for comprovadamente comprometido pela medida. Nestas circunstâncias, a exigência de redução da capacidade pode ser inferior à que se aplicaria às regiões desenvolvidas (não-assistidas).

Por outro lado, são amplamente aceitos gastos governamentais com pessoas afetadas pela reestruturação, ou seja, auxílios destinados a compensar os custos sociais envolvidos no processo. A Comissão não admite auxílios destinados às obrigações contratuais e aos gastos legais da empresa com a demissão de empregados, tenham sido estes definidos por legislação trabalhista dos estados membros ou por acordos sindicais. Para além de compromissos legais, a Comissão costuma validar ajudas destinadas a indenizações extra-contratuais, orientadas para formação e orientação profissionais, procura de emprego e reinstalação, entre outras medidas que facilitam o ajuste estrutural e diminuem seu custo social.

A próxima seção apresenta três casos exemplares de aplicação dessas diretrizes pela Comissão.

4. Três Casos Típicos

Um Caso de Aprovação

Em 1989, a Comissão julgou o subsídio direto de US\$ 540 milhões do governo francês à reestruturação de oito empresas do setor siderúrgico, a partir de representação feita por outros quatro estados membros e duas federações empresariais.

A Comissão considerou que os recursos do governo francês, como não seriam concedidos pelo mercado financeiro, eram de fato uma ajuda. Avaliou que o auxílio era indispensável para as firmas porque em sua ausência não haveria condições de as empresas recuperarem seu desempenho.

Com base nos critérios para reestruturação, a Comissão ponderou que:

a) a ajuda destinava-se a um programa de reestruturação completo e não a outra iniciativa "transvestida" de reestruturação, mas simplesmente à sobrevivência das firmas e a evitar que as transformações induzidas pelo mercado ocorressem;

b) especialistas independentes avaliaram a pertinência e a adequabilidade do projeto, atestando, em particular, a viabilidade futura da empresa reestruturada;

c) o projeto previa o fechamento de várias linhas de produção/plantas, característica relevante dos processos de reestruturação bem executados;

d) parte expressiva dos recursos seria empregada na redução dos custos sociais envolvidos no processo e não se destinaria a subsidiar a empresa reestruturante, o que é bem visto pela Comissão; e

e) as verbas destinadas a subsidiar os custos de transição (*bridging costs*), como o desenvolvimento de novos produtos, P&D e medidas para aumentar a produtividade, embora ameaçassem distorcer o comércio intracomunitário, serviriam para reduzir o excesso de capacidade.

Em síntese, como eram predominantemente voltados ao fechamento de plantas, à transferência de mão-de-obra e ao redirecionamento da produção, processos que ocorreriam simultaneamente no âmbito do Plano de Reestruturação de 1986/90, os gastos do governo foram considerados compatíveis com o interesse comunitário e, logo, autorizados pela Comissão. Exigiram-se relatórios bimensais, com ênfase no progresso da redução da capacidade instalada e na evolução da rentabilidade das empresas.

Um Caso de Veto: Auxílio Estimula Aumento de Capacidade

Em 1984, a Comissão julgou a ajuda a um investimento em ampliação da capacidade, sob a forma de redução de juros correspondente a US\$ 800 mil, do governo belga a uma empresa produtora de fibras e fios de polipropileno, com base em representação formulada por outros dois estados membros, sete federações de empresas e quatro empresas individuais.

A justificativa apresentada pelo país baseou-se na necessidade de manter a reestruturação de um segmento declinante que se encontrava em curso desde 1982, quando a Comissão havia aceito um programa de reestruturação proposto pelas autoridades belgas.

A avaliação da Comissão foi a de que o projeto de ampliação favorecia a expansão da capacidade da indústria de fibras e fios de polipropileno e, embora relevante para a firma em si, contrariava o interesse comunitário e deveria por isso ter sua ajuda suspensa. Adicionou a este argumento o fato de a indústria belga de tapetes, a quem o setor é verticalmente integrado, ser internacionalmente competitiva e que a expansão da capacidade iria inclusive na direção contrária aos esforços de redução de capacidade que estava em curso em um segmento de produto concorrente, qual seja, o de carpetes de náilon.¹⁸ A empresa foi obrigada a devolver a quantia transferida pelo governo belga. A decisão foi confirmada pelo Tribunal de Justiça.

Um Caso de Veto: Auxílio Estimula Apenas a Modernização Tecnológica

Em 1985, a Comissão julgou o apoio de US\$ 30 milhões do governo inglês, sob a forma de subsídio direto, ao investimento de pequenas e médias empresas do setor têxtil, confecções e calçados em equipamentos tecnologicamente mais avançados, no âmbito do Industrial Development Act de 1982, derivado de representações apresentadas por três outros estados membros.

A avaliação da Comissão foi a de que as firmas das indústrias consideradas já haviam recuperado, de um modo geral, a sua competitividade. O setor estava em recuperação após o fechamento de grandes plantas, decorrente da pressão das importações provenientes de competidores cuja mão-de-obra possuía baixos salários. Novas ajudas para o setor não seriam mais justificáveis, principalmente no caso das indústrias britânicas que haviam se beneficiado anteriormente de auxílios no âmbito de Auxílios Gerais, Setoriais e Regionais. Reduzir os custos de investimento, nessa circunstância, seria apenas do interesse das firmas nacionais e não do interesse comunitário. Exigiu, portanto, que o programa fosse suspenso.

¹⁸ No mercado de carpetes, produtos de polipropileno e de náilon competem como bens substitutos. Os produtores de tapetes de náilon, entretanto, com o intuito de se ajustarem à sobreoferta existente, vinham realizando esforços de redução da capacidade.

5. Três Implicações para a Reestruturação no Brasil

As ajudas de Estado a processos de reestruturação na UE são admitidas quando atendem ou preservam o "interesse comunitário" em detrimento de interesses exclusivamente nacionais, regionais ou particulares às firmas e/ou de seus empregados. Para a UE, o interesse comunitário seria preservado quando os auxílios de Estado não obstaculizarem a formação do mercado único nem o ajuste estrutural a que induz. Admite-se, ainda, que tais requisitos são cumpridos na medida em que os cinco critérios apresentados na seção anterior sejam atendidos. Condicionar a aprovação dos auxílios de Estado ao cumprimento desses critérios é, portanto, uma tentativa de se subordinar as ajudas de Estado ao "interesse comunitário". Independentemente da motivação para sua existência,¹⁹ *a regulamentação das condições para a ajuda de Estado a empresas em reestruturação é uma primeira implicação interessante para o caso brasileiro.*

No Brasil, a ajuda governamental a setores ameaçados pela concorrência é freqüentemente adotada de maneira defensiva, de acordo com pressões setoriais, sem qualquer imposição de condicionantes e avaliação mais precisa acerca dos impactos globais sobre a economia ou mesmo de sua relevância para o interesse público. Neste sentido, a experiência européia ilustra uma forma de se reduzir a submissão do Estado aos interesses privados, qual seja, através da adoção de regulamentação específica. Um marco legal que estabeleça o auxílio como exceção e a competição como regra e defina critérios precisos para a aprovação do auxílio não é suficiente para garantir uma alocação de recursos ótima na economia, mas constitui um instrumento necessário para tornar a prática de concessão de ajuda estatal sujeita à contestação jurídica da sociedade civil. Inexiste legislação ou jurisprudência no âmbito do direito econômico que, atualmente, cumpra essa função.

Uma segunda implicação para o caso brasileiro refere-se à importância de uma instituição com efetivo poder de *enforcement* da legislação referente à matéria. Essa entidade deve ter poder de iniciativa para *julgar* auxílios, independentemente de questionamentos efetivos por parte da sociedade civil, e deve estar apta a *suspender* os auxílios que estejam em desacordo

19 *Pode-se argumentar que a subordinação das ações estatais de auxílio de Estado à concorrência, ao ajuste estrutural e, logo, ao interesse público, na Europa, não deriva apenas da adesão dos policy makers locais aos desígnios da teoria econômica do bem-estar, fato até certo ponto exposto na exigência de melhoria na alocação dos recursos produtivos. Ela decorreria também (e, talvez, principalmente) das necessidades concretas de constituição de um mercado único, entre as quais a necessidade de harmonizar as condições de concorrência das firmas de um mesmo setor (políticas microeconômicas).*

com o arcabouço legal constituído e a *punir* as empresas que permaneçam beneficiando-se de ajuda considerada ilegal.

No Brasil, a entidade governamental responsável pela gestão da concorrência é a Secretaria de Direito Econômico, mais especificamente o Conselho de Administração do Direito Econômico (Cade), que não é necessariamente a instância mais adequada. Há no caso brasileiro um problema potencial de atribuição de poderes que inexiste na Europa. Na União Europeia, os países membros assinam um tratado em que cedem soberania nacional sobre certos temas referentes à integração, entre os quais os temas econômicos, para instituições supranacionais, como a Comissão Europeia. Dessa forma, o poder executivo de um país compromete-se a submeter-se às determinações de uma instituição supranacional, criada por sua designação. Um arranjo desse tipo seria muito difícil no âmbito de um país. De fato, seria pouco provável que o Ministério da Indústria e do Comércio ou o da Fazenda abrissem mão de seu poder discriminatório sobre imposto de importação, subsídios etc. e se subordinassem aos ditames do Cade, instituição hierarquicamente inferior. Sem uma instituição que desempenhe o papel análogo ao da Comissão, entretanto, a regulamentação eventualmente existente se tornaria, obviamente, inócua.

A terceira implicação para o processo de reestruturação industrial no Brasil refere-se à importância de se definirem critérios precisos que traduzam as diretrizes gerais dos programas de reestruturação, refletindo, em última análise, os parâmetros através dos quais é possível julgar se o auxílio estatal está sendo concedido em consonância com o interesse público. No caso brasileiro, esses critérios para os auxílios de reestruturação deveriam idealmente conter:

- a) uma definição do conceito de "ajuda de Estado", separando este tipo de intervenção de outras políticas que não se submeteriam a estas regulamentações;
- b) uma definição precisa do significado do termo "reestruturação", permitindo diferenciar este tipo de ajuda de quaisquer outros e possibilitando a discriminação de firmas aptas a se candidatar a esta modalidade de ajuda;
- c) uma exigência de que a ajuda não obstaculize a transformação sinalizada pelo mercado, mas que apenas aumente a sua velocidade no tempo e reduza os seus custos sociais;

d) uma exigência de que a ajuda restabeleça a viabilidade econômica da empresa a longo prazo, de tal forma que, esgotado o período de auxílio, a firma não necessite recorrer novamente ao auxílio estatal; e

e) uma exigência de que a firma beneficiada por este tipo de auxílio não obtenha outra modalidade de ajuda de qualquer esfera do poder público nacional, durante a reestruturação, e esteja proibida de obter este tipo de apoio novamente, durante certo tempo, uma vez concluído o processo.

6. Conclusões

Na Europa, as concessões de ajudas de Estado a firmas em reestruturação industrial encontram-se subordinadas ao processo de formação do mercado único e ao arcabouço legal que lhe dá sustentação. Isto significa, por um lado, que as ajudas não podem alterar muito o ambiente em que prevalecem a livre troca de mercadorias e a competição entre produtores, nem impedir a ocorrência das transformações a que induz a constituição do mercado único, contexto em que os benefícios econômicos da integração são maiores. Existem, por outro lado, no âmbito do arcabouço legal que sustenta o processo, instituições com efetivo poder para julgar, suspender e impor sanções sobre as empresas e governos que atuam contrariamente à constituição do mercado único, quais sejam: a DG-IV, a Política de Concorrência Européia e, subordinadas a esta, as *Orientações Comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade*.

Em síntese, seria possível afirmar que a União Européia, embora não disponha propriamente de uma Política de Reestruturação Industrial, define, através de *Orientações*, diretrizes precisas que tornam as ajudas de Estado aceitáveis, segundo o interesse da União, impedindo que estas se restrinjam ao atendimento exclusivo dos interesses dos segmentos que são objeto de ajuda.

Com base nesta experiência, há pelo menos três implicações interessantes para o caso brasileiro. Elas se referem à importância de:

a) existir uma regulamentação das ajudas de Estado cujas diretrizes sejam compatíveis com as necessidades do conjunto da economia, em oposição a medidas que somente atendem aos interesses dos empresários e trabalhadores do setor alvo do auxílio;

b) se estabelecer uma instância com efetivo poder para julgar e suspender os auxílios considerados contrários ao interesse público, assim como punir as firmas que deles se beneficiem; e

c) se definir os critérios muito precisos que possam ser usados para julgamento dos auxílios de Estado, reduzindo a possibilidade de sucesso de práticas de captura do Estado transvestidas de projetos de reestruturação.

É interessante notar que essas diretrizes para as ajudas de estados membros da União Européia a processos de reestruturação industrial na região enfatizam a importância de se preservar ao máximo a concorrência e de se manter os estímulos às mudanças a que induz. Com base nessas diretrizes, é muito provável que somente sejam autorizados pela Comissão os auxílios que implicam o incremento do bem-estar social (medidas *welfare-enhancing*) e não se restringem à elevação do bem-estar do segmento social beneficiado pela ajuda. Tal resultado é uma lição muito importante para o Brasil. Mas seria equivocado admitir que ele deriva apenas de uma execução mais correta, por parte dos *policy makers* europeus, das funções do Estado.

A adoção de diretrizes de política de reestruturação que implicam a elevação do bem-estar parece constituir, muito mais, uma consequência do consenso existente entre os países acerca da essencialidade do projeto de integração. As *Orientações* possuem esse perfil apresentado porque têm por objetivo final preservar o processo de unificação econômica. Como a integração é fundamentalmente um processo de liberalização comercial entre nações, preservar o processo é, em grande medida, preservar a concorrência. O consenso das autoridades públicas em torno da integração acaba, na prática, sendo um consenso em torno da defesa da concorrência, contra práticas que costumam distorcê-la e diminuir o bem-estar da sociedade. Subordinar as ajudas de Estado ao processo de integração termina, por fim, subordinando as ajudas ao aumento do bem-estar social.

Talvez este seja um problema elementar para o Brasil, no momento atual: forjar um consenso mínimo em torno dos benefícios sociais gerados por sistemas econômicos baseados em um ambiente predominantemente concorrencial, onde as ações públicas são orientadas pela correção criteriosa das "falhas de mercado".



Um Ano de Mercosul como Zona de Livre Comércio e União Aduaneira: Desafios e Perspectivas*

ELBA CRISTINA LIMA RÊGO**

RESUMO Em seu primeiro ano de funcionamento como zona de livre comércio e união aduaneira parcial, o Mercosul tem enfrentado diversos desafios, alguns deles relacionados com problemas macroeconômicos do Brasil e da Argentina. As dificuldades enfrentadas mostram quão complexa é a concretização de um processo de integração entre economias com tamanhos e características tão distintas quanto as envolvidas, sendo que duas delas – justamente as maiores – ainda se encontram às voltas com programas de estabilização econômica.

O objetivo deste artigo é fazer uma avaliação preliminar desse primeiro ano, destacando as dificuldades enfrentadas, os resultados comerciais para o Brasil no período recente, os ensinamentos que dele podem ser retirados e a agenda do período de consolidação e de aprofundamento da integração.

ABSTRACT *Mercosur has confronted several challenges in its first year as free-trade zone and partial customs union, some of them originating in Brazil's and Argentina's macroeconomic troubles. The difficulties encountered reveal how complex it is to effectively integrate economies of such distinct sizes and features as those involved, particularly when the two of those economies — precisely the strongest — are still at grips with economic stabilization programs.*

The purpose of this report is to present a preliminary evaluation of this first year. Emphasis will be given to difficulties encountered, trade benefits for Brazil in recent months, lessons to be drawn from this first year of operation, and the agenda for the impending consolidation and deepening of integration.

* A autora agradece os comentários e sugestões de Maurício Mesquita Moreira e de dois pareceristas anônimos.

** Economista do Departamento Econômico do BNDES.

1. Introdução

Em seu primeiro ano de funcionamento como zona de livre comércio e união aduaneira parcial, o Mercosul tem enfrentado diversos desafios, muitos deles relacionados com problemas macroeconômicos das duas maiores economias, que, de alguma maneira, dificultam o cumprimento de acordos realizados em Ouro Preto no final de 1994, quando foram tomadas decisões fundamentais a respeito do funcionamento do bloco.¹

Para que o cronograma da integração fosse cumprido, inúmeras concessões foram feitas, sobretudo por parte do Brasil, que aceitou que os seus parceiros gozassem de um tratamento privilegiado em inúmeros assuntos. A Argentina, por exemplo, manteve as restrições à importação de vários produtos brasileiros, mesmo garantindo acesso privilegiado ao mercado nacional. Este é o caso dos automóveis e dos produtos siderúrgicos. O Uruguai, por sua vez, manteve (ainda que por tempo determinado) os acordos preferenciais já firmados com o país (e com a Argentina), que lhes permitem exportar vários bens com isenção das tarifas alfandegárias e com um índice de nacionalização de 50%, em vez dos 60% acordados pelo bloco.²

As dificuldades enfrentadas mostram o quão complexa é a concretização de um processo de integração entre economias com tamanhos e características tão distintas quanto as envolvidas, sendo que duas delas – justamente as maiores – ainda se encontram às voltas com programas de estabilização econômica.

O objetivo deste artigo é fazer uma avaliação preliminar dos desafios e dos resultados do Mercosul no período recente, destacando os ensinamentos que

¹ O Mercosul começou a funcionar como zona de livre comércio e uma união aduaneira parcial em 12 de janeiro de 1995, pondo fim ao chamado período de transição do Mercosul, iniciado com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. A união aduaneira no Mercosul ainda não é plena porque os quatro países continuam adotando políticas comerciais diferenciadas para algo entre 10% e 15% do universo tarifário. Os produtos com tarifas divergentes da Tarifa Externa Comum (TEC) a ela convergirão até 2001 ou 2006. Até que isto ocorra, esses produtos integrarão as chamadas listas de exceções. No segundo semestre de 1994, foi decidido que estas listas não deveriam ultrapassar 299 posições tarifárias da Nomenclatura Comum do Mercosul para Brasil, Uruguai e Argentina, incluindo-se os bens de capital, de informática e de telecomunicações. A lista do Paraguai, por sua vez, contaria com 399 itens tarifários, exclusive os bens citados e os produtos com regime de origem de 50% até 2001. Para maiores informações sobre os mecanismos constitutivos do Mercosul, ver Rego, Elba C. L. (1995).

² Com o Brasil o Uruguai já havia assinado antes do Mercosul o Programa de Expansão Econômica (PEC) e com a Argentina o Convênio Argentino-Uruguaio de Complementação Econômica (Cauce).

podem ser retirados desse seu primeiro ano de funcionamento efetivo e a agenda do período de consolidação e de aprofundamento da integração.

2. Os Desafios do Ano 1 do Período de Consolidação do Mercosul

Logo nos primeiros meses do chamado período de consolidação do Mercosul, iniciado em 1º de janeiro de 1995, as duas maiores economias começaram a sofrer fortes restrições externas, parcialmente relacionadas com a retração dos recursos externos direcionados para os países latino-americanos, desencadeada pela crise mexicana de dezembro de 1994.

Os problemas financeiros e fiscais da Argentina e a transformação dos superávits comerciais do Brasil em déficits, em um quadro de refluxo dos ingressos de recursos externos através da conta capital, levaram os dois países (sobretudo o Brasil) a adotar medidas comerciais restritivas. Estas medidas envolveram o aumento de tarifas de importação, a adoção de listas de exceções adicionais (ainda que com caráter flexível e provisório) e a imposição de quotas sobre a importação de automóveis.

Para restaurar a confiança em seu plano de conversibilidade, duramente atingida pela crise do México, e equacionar a conseqüente crise fiscal e financeira, o governo argentino anunciou no final de março de 1995 um amplo e drástico programa de ajustamento das contas públicas, com medidas visando ao aumento da arrecadação. As medidas relacionadas com o setor externo envolveram: a) a eliminação de subsídios à exportação; b) a reintrodução da "taxa de estatística" (agora de 3%) para produtos de terceiros países; c) o aumento de zero para 10% das tarifas de importação (TI) de bens de capital e de 2% para 10% das alíquotas sobre equipamentos de informática e de telecomunicação; d) a elevação dos impostos de importação de vários bens que estavam em convergência descendente à Tarifa Externa Comum (TEC); e e) o estabelecimento de um *reintegro* de 15% para os bens de capital exportados para terceiros países. De modo geral, essas decisões tiveram o efeito indireto de tornar as importações dos outros países do Mercosul mais competitivas no mercado argentino.

No Brasil, a partir de março de 1995, várias decisões foram adotadas para deter os crescentes déficits comerciais apurados desde novembro de 1994, após anos de superávits elevados. Apenas no primeiro trimestre, o saldo comercial negativo atingiu US\$ 2,3 bilhões, uma queda de 182,6% em relação a igual período do ano anterior. Entre novembro e março, o citado déficit foi de US\$ 3,7 bilhões.

A mudança de sinal das contas externas brasileiras deveu-se, fundamentalmente, ao aumento das importações (dado que as exportações continuaram apresentando variações reais positivas), decorrente da valorização do câmbio (em razão de sua utilização como uma das âncoras da estabilização), da antecipação e aprofundamento da política de abertura comercial e do boom do consumo interno – fatores estes diretamente relacionados com o Plano Real.³

As medidas adotadas para deter a escalada das importações passaram pela adoção de uma nova regra cambial (sistema de bandas) e pela imposição de restrições tarifárias e não-tarifárias às aquisições externas. Inicialmente, elevou-se de 20% para 32% a tarifa de importação incidente sobre automóveis, cujas aquisições externas vinham batendo um recorde atrás do outro desde a redução de alíquotas no final de 1994.

O receio de que a medida fosse insuficiente para trazer as importações para níveis mais razoáveis levou o governo a aumentar para 70% as alíquotas de importação de uma lista de 109 itens em abril de 1995, composta basicamente por automóveis e eletrodomésticos – produtos com impactos reduzidos sobre a inflação, mas com participação crescente na balança comercial. Estes produtos foram acrescidos à lista de exceções brasileira, então com 177 itens.⁴

Paralelamente, reduziram-se as alíquotas de uma lista de bens de consumo não-duráveis – produtos de baixo valor unitário, mas com peso importante nos índices de preços. Esta alteração levou o país a pleitear junto aos seus sócios a instituição de uma lista de exceções com até 150 produtos, de caráter flexível e provisório (duração de um ano), adicionalmente à sua lista de

3 No segundo semestre de 1994, o governo brasileiro decidiu acelerar a abertura da economia aos produtos externos, através da redução da tarifa de importação de vários produtos, antecipando, em muitos casos, a adoção da tarifa externa comum. Com a antecipação, procurou-se garantir o abastecimento doméstico, aumentar a demanda por dólares, estimular a concorrência e forçar a redução dos preços das mercadorias produzidas internamente. A diminuição das alíquotas foi feita em duas etapas. Inicialmente, foram atingidos quase todos os produtos com alíquotas superiores a 20% (como os automóveis), ou seja, aqueles integrantes da lista de exceções nacional, para os quais a convergência à TEC ocorreria apenas em 2001. Foram excluídos da antecipação alguns bens de informática e laticínios, estes últimos submetidos a uma tarifa temporária de 35% para compensar os subsídios concedidos pela União Européia até a avaliação da questão pelo Gatt. Nessa primeira fase, foram reduzidas as tarifas de 445 itens, de setores como brinquedos, bens de capital, produtos eletrônicos e automóveis. Numa segunda etapa, foram reduzidas as tarifas de bens cuja convergência à TEC ocorreria já em janeiro de 1995, caso dos produtos fora da lista de exceções. Além disso, também foram facilitadas as importações pelo correio, cujo limite de isenção tarifária aumentou de US\$ 50 para US\$ 500.

4 A tarifa de 70% dos automóveis seria progressivamente reduzida a partir de 1996 até chegar ao nível da TEC previamente acertada, que é de 20%. Em janeiro de 1996, passaria para 62% e em abril para 30%. A partir de 1997, sofreria reduções anuais de dois pontos percentuais. Em outubro de 1995, no entanto, o governo decidiu manter a alíquota de 70% até o final de 1996.

exceção definitiva, que conta com 299 itens tarifários. A nova lista, formada por produtos com problemas de abastecimento e impactos significativos sobre o nível geral de preços domésticos, vigorará até maio de 1996 e é dividida em dois grupos: um de produtos fixos e tarifas sujeitas a alterações e outro com produtos e alíquotas passíveis de alteração.

Ao solicitar aos seus parceiros a concessão de excepcionalidades, o governo brasileiro abriu um precedente perigoso. Ou seja, deu margem a que qualquer país reivindique excepcionalidades de toda ordem, que, se atendidas, podem comprometer ou descaracterizar o processo de integração. O Paraguai, por exemplo, passou a pleitear um aumento de 200 produtos em sua lista de exceções, além dos 399 a que tem direito, sob o argumento de que apoiou a ampliação da lista brasileira e de que precisava diminuir as tarifas de importação de bens não-disponíveis no Mercosul necessários à elevação de sua competitividade externa. A lista, que também teria caráter temporário, foi reduzida para 50 produtos – basicamente insumos.

Os representantes argentinos, no entanto, argumentaram que a situação paraguaia era diferente da brasileira, relacionada, fundamentalmente, com a sustentabilidade do Plano Real.

O pleito paraguaio não foi atendido, mas, em contrapartida, decidiu-se pela criação de uma nova lista de exceção flexível, transitória e adicional à TEC, composta por 50 produtos no máximo e com vigência até 28.04.96. Através deste mecanismo, os países do Mercosul poderão reduzir, unilateralmente, os impostos de importação de matérias-primas e insumos sujeitos a problemas de abastecimento sem a necessidade de consulta prévia aos outros parceiros. Para que seja mantida a preferência intrabloco, as tarifas não poderão ser zeradas.

Afora o precedente que abriu, o governo brasileiro não enfrentou problemas maiores na negociação das medidas citadas com seus parceiros. Outras medidas adotadas posteriormente, no entanto, deram margem a amplas controvérsias, em função de um ou mais sócios sentirem-se prejudicados. A decisão brasileira de impor quotas para a importação de automóveis, no bojo da criação de um novo regime automotriz, gerou uma grande polêmica com a vizinha Argentina, que não aceitava que as suas exportações para o Brasil também fossem limitadas.⁵

⁵ A medida provisória com a nova política para o setor automotriz, divulgada na primeira semana de junho de 1995 estabeleceu que a importação de veículos até 31.12.95 não poderia ultrapassar 5% do total de unidades internalizadas até a véspera da publicação da medida, o que equivalia a algo em torno de 150 mil unidades. Além disso, a MP reduziu o imposto de importação de equipamentos, matérias-primas, partes e peças.

As primeiras restrições instituídas no primeiro semestre de 1995 às importações de veículos – a elevação das tarifas – beneficiaram tanto a Argentina quanto o Uruguai, por aumentar a preferência de seus produtos no mercado brasileiro *vis-à-vis* os de terceiros países, que tiveram as suas importações encarecidas. A imposição de quotas, entretanto, enfrentou forte resistência da Argentina, não obstante os limites que esse país impõe aos carros do Brasil. Os argentinos argumentavam que, através da Adequação ao Regime Automotriz Comum (aprovada na reunião de Ouro Preto), os sócios se comprometeram a somente modificar os acordos bilaterais de modo a aumentar o intercâmbio comercial intrabloco.

O acordo mencionado pela Argentina foi assinado no final de 1994, após amplas negociações. Os argentinos reivindicavam a manutenção do comércio administrado, com a preservação do sistema de quotas e do comércio equilibrado com o Brasil até 1999. Além disso, pleiteavam que pelo menos 60% das autopeças utilizadas pelas montadoras locais fossem produzidas internamente. Foi acertado, no entanto, que os componentes originários do Brasil seriam considerados pelos argentinos como de fabricação nacional. As importações, no entanto, continuariam controladas até 1999, dada a exigência de que as importações tivessem como contrapartida exportações em valor equivalente. Ou seja, para cada US\$ 1 exportado, poder-se-ia importar US\$ 1, com o pagamento de uma tarifa aduaneira de 2%. No caso do Brasil, houve uma alteração neste sistema de compensação. Quando as exportações tiverem como destino o mercado brasileiro, as montadoras poderão importar US\$ 1,2 para cada dólar exportado. Sendo ultrapassada qualquer uma dessas proporções, as importações excedentes serão sobretaxadas em 20%.

Como se pôde notar, o acordo no setor automotivo foi mais favorável à Argentina. Destaque-se, todavia, que em uma conjuntura de aumento das facilidades à importação, inclusive de automóveis, o Brasil não tinha como impor restrições apenas aos produtos argentinos. Além do mais, desde 1992, o país era superavitário no comércio bilateral-setorial com a Argentina.

A pressão exercida pelos negociadores brasileiros certamente teria sido maior se os acertos tivessem sido realizados quando o país já acumulava déficits comerciais, em parte associados ao *boom* das importações de automóveis, e se tivessem sido considerados não apenas aspectos comerciais, mas também a realização de novos investimentos no setor pelas montadoras e o próprio regime automotriz a ser adotado pelo bloco. As quotas brasileiras acabaram trazendo para a ordem do dia estas questões.

Após amplas discussões, foi acertado que a Argentina ficaria de fora das quotas e concluído que isto não traria maiores conseqüências, dado o volume de suas vendas de automóveis para o Brasil. No período janeiro-maio de 1995, as importações de automóveis da Argentina responderam por apenas 2,7% do total das importações brasileiras de automóveis.

A forte reação dos argentinos deveu-se à alta dependência de seu país das exportações para o Brasil, agora o seu maior parceiro comercial, como se verá mais adiante.

Outra medida que enfrentou forte reação da Argentina e do Uruguai foi a decisão brasileira de exigir pagamento à vista para as aquisições no exterior de têxteis, arroz e milho e de reduzir de 90 para 60 dias o prazo de validade das guias de importação. A dispensa de um tratamento diferenciado pleiteada pelos dois sócios, se atendida, pode fazer com que os outros signatários da Organização Mundial de Comércio (OMC) acusem o Brasil de comportamento discriminatório. Esta acusação, aliás, já foi feita pelos Estados Unidos em razão de a Argentina ter sido excluída das quotas de importação para automóveis.

Além de destacar a possibilidade de problemas junto à OMC, o Brasil argumenta que as exportações nacionais ainda enfrentam várias restrições nos mercados de seus sócios. Enquanto o país possui apenas 29 produtos em regime de adequação, a Argentina tem 300; o Uruguai, 1.000; e o Paraguai, 800.⁶ Esse desequilíbrio coloca os produtores brasileiros em desvantagem em relação aos outros países.

O excessivo número de produtos nas listas de adequação dos parceiros brasileiros constitui um claro desvio da Decisão 05/94 do Conselho do Mercado Comum (CMC) que instituiu o regime de adequação. Esta decisão estabeleceu que a lista de produtos sob este regime (passível de alteração) deveria ser reduzida e composta apenas por produtos integrantes da lista de exceção do Acordo de Complementação Econômica nº 18 (1994) ou sujeita a medida de salvaguarda durante o período de transição. No primeiro caso, o benefício terminará em quatro anos para Brasil e Argentina e em cinco para Paraguai e Uruguai. Quanto aos produtos submetidos a salvaguardas, a desgravação linear automática terá como

6 Apesar da vigência da zona de livre comércio, foi estabelecido que os estados partes do Mercosul podem dispensar um tratamento alfandegário especial para um número reduzido de produtos em seu comércio intra-regional, denominado "regime de adequação final à união aduaneira". Ou seja, os produtos sob este regime estão sujeitos a TI ou a restrições quantitativas mesmo quando provenientes de um dos sócios.

duração quatro anos.⁷ Os países membros têm liberdade para retirar itens de suas listas de adequação, assim como para reintroduzi-los nessas mesmas listas caso julguem necessário.

Da lista brasileira fazem parte produtos como vinhos, artigos de lã, derivados de borracha e pêssego em calda. Na prática, no entanto, nem estes produtos estão gozando de qualquer tratamento especial, tendo os parceiros do Brasil pleno acesso ao mercado nacional. Isto se deve ao fato de até setembro de 1995, pelo menos, o país não haver protocolado o novo regime junto à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

A reação externa às quotas brasileiras para a importação de automóveis não se limitou à vizinha Argentina. O Brasil foi interpelado formalmente junto à OMC pela adoção das mesmas por parte dos Estados Unidos, da União Européia, do Japão e do México, que rejeitaram a argumentação brasileira de que a medida foi imposta para proteger o balanço de pagamentos. Os demandantes alegaram que não se justifica o contingenciamento da importação de produtos específicos e que o país possui um nível de reservas bastante elevado, o que não corrobora a tese de risco de crise das contas externas.

Um das justificativas do Brasil, apresentadas ao Comitê de Balanço de Pagamentos da OMC no segundo semestre de 1995, foi de que as reservas nacionais são formadas em, boa parte, por capitais de curto prazo e que, portanto, não são uma fonte segura de financiamento de déficits elevados em conta corrente.

Dificultaram a defesa brasileira o elevado nível das referidas reservas (em torno de US\$ 47 bilhões em outubro) e o aumento do IOF para limitar o ingresso de capitais externos ocorridos na segunda metade de 1995.

As explicações do Brasil não foram consideradas satisfatórias pelo Comitê de Balanço de Pagamentos da OMC, que (subsidiado pelo FMI) rejeitou o argumento de que a medida foi adotada em razão de dificuldades das contas externas. O Comitê também manifestou o seu desagrado quanto à utilização de incentivos especiais à produção e à exportação de veículos enquanto mecanismo de atração de investimentos externos. Até o fechamento deste texto (segunda semana de outubro), ainda não havia sido anunciado qual o encaminhamento a ser dado à questão por parte do governo brasileiro.

⁷ Apenas a Argentina possuía produtos em regime de salvaguarda. Esse país poderá manter as quotas de importação em vigor, mas com isenção das tarifas alfandegárias. Os produtos de sua lista de exceções continuaram passíveis de cobrança da taxa de estatística.

Vale destacar que a imposição das quotas praticamente só trouxe custos para o país, em função da forte reação externa que enfrentou. O limite de 150 mil veículos estabelecido para o segundo semestre de 1995, estipulado pela Medida Provisória 1.204, dificilmente será atingido, em razão do aumento das alíquotas de importação e da retração do consumo doméstico. Isso acontecendo, a imposição de quotas terá sido uma medida sem nenhum benefício ao país, implicando apenas custos. Ou seja, uma ação iníqua e inócua.

Outro problema importante precisa ser equacionado o quanto antes. O Paraguai consolidou junto à OMC a quase totalidade de suas tarifas de importação em níveis próximos a zero, enquanto a TEC do Mercosul varia entre 0 e 20%. Ao fazer a consolidação de suas tarifas junto à OMC, um país não pode mais aumentá-las. Se isto ocorre, os países considerados prejudicados têm que ser compensados através de uma concessão tarifária ou de qualquer outro benefício. A questão que se coloca é quem arcará com o ônus da compensação: apenas o Paraguai ou todos os países do bloco?

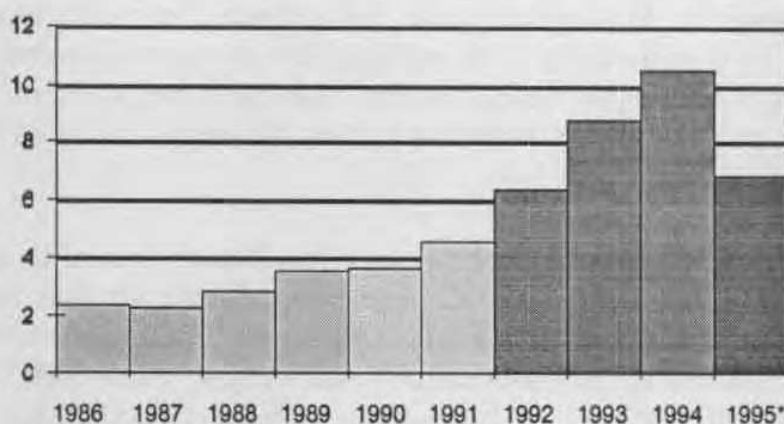
3. Os Resultados Comerciais do Mercosul

Em 1994, a corrente de comércio (exportações + importações) entre o Brasil e seus parceiros do Mercosul atingiu US\$ 10,5 bilhões – um crescimento de 129,4% em relação a 1991, ano em que foi assinado o Tratado de Assunção. No mesmo período, o intercâmbio geral do país aumentou 45,6%.

Entre 1991 e 1994, as exportações brasileiras para seus sócios aumentaram 156%, alcançando 5,9 bilhões, ou 13,6% das exportações totais do país, que cresceram, no mesmo período, apenas 37,7%. As importações provenientes do bloco, por sua vez, apresentaram um crescimento de 102%, contra 57,3% das importações totais, atingindo US\$ 4,6 bilhões.

Em 1994, o saldo comercial brasileiro com seus parceiros situou-se em US\$ 1,3 bilhão, contra US\$ 2 bilhões em 1993. Esta redução de 33,6% deveu-se ao expressivo aumento das importações (35,6%), sobretudo daquelas provenientes da Argentina, e ao menor crescimento das exportações (9,8% em 1994, contra 31,7% em 1993). A participação das vendas e aquisições brasileiras no Mercosul no total das exportações e importações do país atingiu 13,6% e 13,8%, respectivamente, em 1994, contra aproximadamente 7% em 1991.

No primeiro semestre de 1995, o intercâmbio comercial entre Brasil e Mercosul atingiu US\$ 6,8 bilhões, contra US\$ 4,4 bilhões em igual período do ano anterior, sendo US\$ 3,1 bilhões de exportações e US\$ 3,7 bilhões de

Brasil – Mercosul: Total do Fluxo de Comércio

Fonte: MICT

*Para 1995, dados até junho

importações. Com isto, o país registrou um saldo negativo com seus parceiros de US\$ 565 milhões. No período considerado, o Brasil teve superávit comercial apenas com o Paraguai – US\$ 246 milhões. Com o Uruguai, contudo, o déficit brasileiro foi de US\$ 52 milhões.

Com a Argentina, por sua vez, o déficit brasileiro foi de US\$ 910 milhões, diante de um superávit de US\$ 526 milhões em igual período de 1994, graças a um crescimento de 120% das importações brasileiras e a um incremento de apenas 5,2% das exportações para a Argentina. No acumulado entre outubro de 1994 (mês em que se inverteu o sinal das transações comerciais dos dois países, após quase três anos de elevados superávits brasileiros) e junho de 1995, o déficit do Brasil com seu vizinho foi de US\$ 1,2 bilhão. Esse resultado foi influenciado pelos desempenhos macroeconômicos divergentes entre os dois países e pelas políticas de estabilização adotadas.

Quando o Brasil passou a acumular superávits com o seu principal parceiro no Mercosul em 1992, assistia-se à seguinte combinação: na Argentina, queda da inflação, retomada do crescimento, aumento do consumo e valorização cambial; no Brasil, elevação da inflação, flutuação do nível de atividade, estabilização e desvalorização cambial. Os desequilíbrios entre os dois países levaram a Argentina a estabelecer restrições às exportações brasileiras e o Brasil a desenvolver um programa de compras governamentais junto ao parceiro. Deste modo, o superávit brasileiro reduziu-se de US\$ 1,3 bilhão em 1992 para US\$ 475,7 milhões em 1994.

A partir do segundo semestre de 1994, as conjunturas econômicas entre os dois países começaram, mais uma vez, a se inverter. Com o Plano Real, assistiu-se à queda brusca da inflação, à retomada do crescimento econômico, ao aumento do consumo e à valorização cambial. A mudança na Argentina ocorreu com a crise do México de dezembro de 1994. A fuga dos capitais externos dos chamados mercados emergentes, em particular dos latino-americanos, foi especialmente perversa para a economia argentina, em razão da paridade fixa do peso em relação ao dólar e da vinculação da base monetária às reservas internacionais do país. Com a queda das reservas e, conseqüentemente, da liquidez interna, várias instituições financeiras se tornaram ilíquidas ou mesmo insolventes. As dificuldades bancárias, que implicaram uma grande contração do crédito, logo se refletiram sobre os níveis de atividade e de emprego, levando o país a uma profunda recessão, em período de tempo extremamente curto. Paralelamente a esta situação, se observa um notável crescimento das exportações, com a reversão dos déficits comerciais, apurados desde 1992, já no segundo trimestre de 1995.

As exportações argentinas cresceram 48% e as importações caíram 11,9% no acumulado janeiro-maio de 1995 sobre igual período do ano anterior. A inflexão da balança comercial argentina, que no triênio 92/94 acumulou um déficit de US\$ 8,1 bilhões, deveu-se à conjugação de diversos fatores: excelente produção agrícola, recessão interna, aumento da taxa de estatística, elevado preço das *commodities*, depreciação do dólar, aumento da produtividade (que tem crescido em média 7,4% a.a. desde 1990) e, sobretudo, aumento das vendas ao Brasil devido à valorização do real e ao *boom* do consumo no país. Praticamente metade do aumento das exportações verificado nos cinco primeiros meses é explicada pelo incremento daquelas vendas, que foi de 70% em relação a igual período do ano anterior.

Os números mostram a grande dependência da Argentina com relação às exportações para o Brasil e, conseqüentemente, das medidas econômicas adotadas no país, o que explica a forte reação dos argentinos à decisão do governo brasileiro de impor quotas às importações de automóveis e, posteriormente, de exigir pagamento à vista para as aquisições externas de produtos como têxteis. O governo argentino alegou que as restrições brasileiras violariam compromissos assumidos no final do ano passado, esquecendo-se, no entanto, que mantém ainda várias restrições às aquisições de produtos brasileiros e que estas restrições foram estabelecidas justamente no período em que o saldo das relações comerciais entre os dois países lhes era desfavorável. Esta situação desvantajosa aos exportadores nacionais certamente terá que ser revista.

4. A Agenda do Período de Consolidação do Mercosul

O Mercosul tem pela frente a negociação de uma agenda bastante complexa, que passa pela difícil harmonização das políticas setoriais e macroeconômicas. Entre as prioridades das políticas setoriais estão a reestruturação industrial e a melhoria da competitividade externa do conjunto das economias do bloco. Coloca-se também como questão fundamental ao pleno funcionamento da união aduaneira a aprovação da lei de defesa da concorrência e dos regulamentos de defesa do consumidor.

Estas questões estão sendo ou serão encaminhadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC) e pela Comissão de Comércio (CM), que tiveram suas estruturas regulamentadas em meados de 1995. O GMC conta agora com 10 subgrupos de trabalho (SGT), ante os 11 do período de transição.⁸ Além de reduzidos, os SGPs tiveram a sua configuração alterada, como pode ser visto abaixo:

- SGT – 1 – Comunicações
- SGT – 2 – Mineração
- SGT – 3 – Regulamentos Técnicos
- SGT – 4 – Assuntos Financeiros
- SGT – 5 – Transporte e Infra-Estrutura
- SGT – 6 – Meio Ambiente
- SGT – 7 – Indústria (substitui o SGT Política Industrial e Tecnológica)
- SGT – 8 – Agricultura (substitui o SGT Política Agrícola)
- SGT – 9 – Energia (substitui o SGT Política Energética)

⁸ Durante o período de transição funcionaram os 11 subgrupos de trabalho, subordinados ao GMC e com a agenda de trabalho fixada pelo Cronograma de Las Leñas, de junho de 1992: SGT-1 – Assuntos Comerciais; SGT-2 – Assuntos Aduaneiros; SGT-3 – Normas Técnicas; SGT-4 – Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio exterior; SGT-5 – Transporte Terrestre; SGT-6 – Transporte Marítimo; SGT-7 – Política Industrial e Tecnológica; SGT-8 – Política Agrícola; SGT-9 – Política Energética; SGT-10 – Coordenação de Políticas Macroeconômicas; e SGT-11 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

- SGT-10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social

Além dos SGTs, o GMC é formado por reuniões especializadas (Ciência e Tecnologia e Turismo), pelo Comitê de Cooperação Técnica Mercosul e por cinco Grupos Ad Hoc (Serviços, Aspectos Institucionais, Mercosul-Aladi, Mercosul-OMC e Açúcar).

Já a CM, a quem cabe monitorar a aplicação da TEC e dos instrumentos de política comercial comuns, possui 10 comitês técnicos:

- CT 1 – Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias
- CT 2 – Assuntos Aduaneiros
- CT 3 – Normas e Disciplinas Comerciais
- CT 4 – Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade
- CT 5 – Defesa da Concorrência
- CT 6 – Práticas Desleais e Salvaguardas
- CT 7 – Defesa do Consumidor
- CT 8 – Restrições Não-Tarifárias
- CT 9 – Setor Automotriz
- CT 10 – Setor Têxtil

Em alguns casos, há uma clara sobreposição de atribuições entre os SGTs e os comitês da CM. Isto ocorre, por exemplo, entre o SGT-7, responsável pela política industrial, e o CT 9, que cuida do setor automotriz. Ainda que no papel as atuações definidas não sejam as mesmas, na prática há o risco de que o regime automotriz do bloco seja elaborado a partir de uma perspectiva eminentemente comercial, o que não seria do interesse do Brasil, embora pareça ser da Argentina.

Aos negociadores brasileiros cabe um papel crucial neste período de consolidação do Mercosul e de constituição do mercado comum. Espera-se que o país adote uma postura pró-ativa e não eminentemente defensiva como a que foi adotada em 1994, quando várias concessões foram feitas para que o

cronograma da integração fosse cumprido. Essa postura terminou implicando a assinatura de alguns acordos desvantajosos para o país e que talvez tenham que ser renegociados, em função das dificuldades enfrentadas para cumpri-los.

Para a constituição do mercado comum, com a livre movimentação de mercadorias, serviços e fatores produtivos, são fundamentais a adoção de uma série de medidas comuns e a eliminação de reservas de mercado e restrições de diversas naturezas. Cabe destacar que embora já existam grandes avanços nessa área, ainda não há lei alguma que estenda às empresas e aos trabalhadores dos outros sócios o mesmo tratamento dispensado aos nacionais. No que diz respeito ao capital, ainda não existe qualquer dispositivo legal que obrigue entidades públicas a conferir às empresas dos outros países-membros tratamento semelhante àquele dispensado às empresas nacionais. Os bancos oficiais brasileiros, por exemplo, ao contrário do que tem sido alegado por empresas argentinas, não têm obrigação de financiá-las como se fossem brasileiras. Mais do que isto: estão legalmente impedidos de fazê-lo, a despeito da modificação do art. 170 e da supressão do art. 171 da Constituição Federal, dado que a Lei 4.131/62, em vigor, veta o acesso a fontes oficiais de crédito por parte de empresas controladas por capitais estrangeiros, mesmo que sediadas no país.⁹

A eliminação desta restrição no âmbito da regulamentação dos artigos constitucionais recentemente modificados pode significar o fim da proibição, mas não a imposição da obrigação. A concessão de um tratamento similar àquele concedido às empresas nacionais está sujeita à realização de entendimentos entre os quatro países. Esta questão precisa ser negociada com cuidado, de modo que as instituições oficiais brasileiras, em uma conjuntura de escassez de recursos, não sejam forçadas a financiar a reestruturação industrial dos vizinhos em detrimento do financiamento a empresas que atuam no país.

Outro elemento essencial à formação do mercado comum é a coordenação das políticas macroeconômicas, sobretudo da política cambial. O assunto já vem sendo tratado desde 1991, mas os progressos estão aquém do desejado, em razão da acertada prioridade conferida por Brasil e Argentina à estabilização macroeconômica.

É sobretudo da capacidade desses dois países em realizar as requeridas harmonização e coordenação de suas políticas e de avançar em direção à

⁹ Para maiores informações a respeito das reformas constitucionais, vide PICCININI, M. & TRICHES, D. (1995).

complementaridade produtiva que dependerá o aprofundamento da integração, dado que praticamente não há mais o que progredir em termos de preferências comerciais.

5. Considerações Finais

Os resultados do Mercosul desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 são positivos, tanto em termos de aumento do intercâmbio entre os países envolvidos quanto em termos de relacionamento destes com o resto do mundo, a despeito de todas as dificuldades enfrentadas, algumas delas inerentes, diga-se, à constituição de qualquer programa de integração.

Durante o chamado período de transição do Mercosul, algumas dessas dificuldades pareceram intransponíveis, como foi o caso, por exemplo, da definição da TEC. No primeiro ano de funcionamento da zona de livre comércio e da união aduaneira, inúmeros têm sido também os desafios, muitos deles relacionados com problemas macroeconômicos enfrentados pelas duas maiores economias. Esses desafios deixam várias lições.

Primeiro, mostram quão longo e acidentado é o caminho da integração, dando uma idéia da magnitude do esforço que precisará ser feito nos próximos anos para que os ambiciosos objetivos firmados no Tratado de Assunção sejam alcançados e proporcionem os benefícios esperados para o conjunto dos países.

Segundo, deixam absolutamente evidente o que já se sabia: o aprofundamento da integração tem como condição *sine qua non* a consolidação da estabilização econômica no Brasil e na Argentina e é bem provável que os avanços em termos de harmonização das macropolíticas sejam mais lentos do que os esperados no final de 1994.

Terceiro, mostram que a velocidade da integração não deve ser dada apenas pela vontade política de cumprir prazos a qualquer custo, mas também pelo *timing* do próprio processo. O aprofundamento da integração não deve ser um objetivo *per se*, implementado com a adoção de medidas precipitadas e de difícil cumprimento. Isto se coloca, sobretudo, se considerarmos os conflitos de interesses envolvidos na associação de países com diferenças tão grandes que, para alguns críticos, desaconselhariam (sobretudo para o Brasil) a busca de uma integração tão profunda quanto a pleiteada. Cabe lembrar que a União Européia está em formação desde os anos 50 e ainda às voltas com inúmeras questões de difícil equacionamento.

Em 1994, o Brasil fez inúmeras concessões a seus parceiros para que não houvesse adiamento da entrada em vigor da zona de livre comércio e da união aduaneira parcial, marcada para janeiro de 1995. Alguns acordos realizados se mostraram desvantajosos logo em seu primeiro ano de vigência, quando, em vez de superávits, o país passou a acumular déficits em sua balança comercial (pelas razões já apontadas acima) e foi obrigado a retroceder em sua política de liberalização comercial acelerada. Quando o governo brasileiro passou a pleitear excepcionalidades como os seus parceiros, enfrentou forte reação por parte dos mesmos, sobretudo da Argentina, em função da grande importância, para eles, das exportações para o Brasil.

Se, nos dois últimos anos do período de transição, deu-se prioridade às questões de caráter comercial, agora o foco das atenções deve ser colocado nos aspectos estruturais.

É preciso cuidar para que o avanço da integração não se dê em detrimento da realização de avaliações cuidadosas das possíveis implicações dos acordos negociados, sobretudo no momento em que o governo brasileiro confere prioridade absoluta à estabilização da economia. Em outros termos, não se deve assumir compromissos que não se pode cumprir ou cujo cumprimento, já considerando eventuais contrapartidas, tragam mais perdas do que benefícios ao país. Isto é importante, inclusive, para garantir a credibilidade do bloco em nível internacional.

Essa credibilidade é absolutamente fundamental, dado que a opção do Brasil de passar de um acordo bilateral com a Argentina para um acordo de integração quadripartite não foi determinada por fatores estritamente econômicos. Sobretudo se considerarmos que as relações comerciais do país com os dois novos sócios são pouco expressivas em relação ao seu comércio total e que apresentam grandes restrições quanto ao crescimento, em função do pequeno mercado de ambos. O acordo deve ser visto, pois, em função de sua importância estratégica. Não é demasiado repetir que a maior virtude do Mercosul para com os seus associados, particularmente o Brasil, é propiciar uma melhoria de sua inserção internacional, através da elevação da competitividade externa e do aumento do poder de barganha nas negociações internacionais.

Para isso é fundamental que o bloco seja visto como um interlocutor confiável e de peso, imagem que vem sendo trabalhada sobretudo pela diplomacia brasileira. Os progressos já alcançados nesse sentido não podem ser comprometidos por medidas que venham a ser lidas externamente como atitudes dúbias e/ou como um recuo do Mercosul em favor de práticas protecionistas. Assim, as consequências dos acertos realizados e a real

capacidade dos países envolvidos em cumpri-los sem grandes ônus devem ser amplamente consideradas.

Em suma, os desafios enfrentados pelo Mercosul em seu primeiro ano deixam vários ensinamentos. Talvez o principal deles seja que nem sempre é possível avançar com a rapidez que se deseja e que não se deve assumir compromissos cujos custos são maiores do que os benefícios deles advindos apenas para que os cronogramas estabelecidos sejam cumpridos.

Referências Bibliográficas

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Mercosul – informações selecionadas*. Deori/Bacen, vários números.

CNI – Departamento de Comércio Exterior. *Fax Mercosul*, 1995 (vários números).

GAZETA MERCANTIL, vários números.

GRUPO MERCADO COMUM. Resoluções.

MERCOSUL. Comissão de Comércio, diretivas.

PICCINI, Maurício, TRICHES, Divanildo. *A reforma da ordem econômica da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 1995 (Nota Técnica AP/Depec, 09).

RÊGO, Elba C. L. O processo de integração do Mercosul. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 27-66, jun. 1995.

SECEX/MICT. *Boletim Mercosul*, vários números.



Déficit e Dívida do Setor Público: Notas e Conjecturas*

CARLOS MUSSI
FABIO GIAMBIAGI**

RESUMO Este artigo apresenta os resultados dos coeficientes Dívida Líquida do Setor Público/PIB e Superávit Primário do Setor Público/PIB em diferentes cenários referentes ao período 1996/2000, com base em hipóteses alternativas quanto ao comportamento das Necessidades de Financiamento do Setor Público e do financiamento obtido através de senhoriação. Mostra-se que, supondo que esta seja de 0,5% do PIB e que as contas fiscais estejam em equilíbrio e supondo ainda um crescimento do PIB de 4% ao ano, a dívida líquida total do setor público cairia de 25% do PIB em 1995 para 17,3% no ano 2000, o que, por meio de uma diminuição do pagamento de juros, permitiria reduzir o superávit primário requerido para o equilíbrio fiscal. A conclusão é que o setor público poderia obter alguns benefícios associados à privatização e a uma boa administração da sua dívida, que lhe possibilitariam reduzir seu superávit primário sem comprometer o equilíbrio fiscal, o que viabilizaria a redução da carga tributária e/ou o aumento de graus de liberdade para um incremento não inflacionário do gasto público.

ABSTRACT This paper analyzes the ratios of net public sector debt to GDP and public sector primary surplus to GDP in 1996/2000 under different scenarios for borrowing requirements and seignorage. Assuming annual GDP growth rate of 4% and seignorage of 0,5% of GDP, public sector debt would fall from 25% of GDP in 1995 to 17,3% of GDP in the year 2000. This would lower interest payments and reduce the size of the primary surplus required for fiscal balance. It is concluded that the public sector could benefit from privatization and from improved management of its debt. This would enable fiscal equilibrium to be achieved with a lower primary surplus. In turn, this would reduce the tax burden and/or let the Government gain additional degrees of freedom for a non-inflationary increase in public expenditure.

* Os autores agradecem os comentários feitos por Fabio Barbosa e Martus Tavares a uma primeira versão do trabalho, mas assumem plena responsabilidade pelo conteúdo do texto.

** Respectivamente, economista do Escritório da Cepal no Brasil e economista do BNDES cedido ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

1. Introdução

Em que pese a importância que o debate em torno da situação fiscal ganhou no Brasil a partir do começo dos anos 80, curiosamente o único exercício oficial no sentido de tentar projetar quais as consequências da adoção de determinadas hipóteses sobre a situação fiscal de médio prazo foi realizado em 1987, através do Plano de Consistência Macroeconômica, elaborado pela equipe do ministro Bresser Pereira. Por outro lado, mesmo em meios acadêmicos, exercícios destinados a apresentar cenários fiscais de médio prazo também têm sido relativamente escassos, na medida em que os principais especialistas na matéria têm-se dedicado mais aos temas de curto prazo.¹ Desse modo, tem-se uma situação curiosa, em que a premissa teórica subjacente às análises de curto prazo é que os agentes econômicos têm a capacidade de identificar os efeitos de longo prazo de uma determinada situação fiscal – formando expectativas racionais com base nas informações de que dispõem –, ao mesmo tempo em que a discussão técnica se caracteriza pela ausência quase absoluta de um debate sobre o horizonte de médio prazo.

Este artigo procura preencher parte dessa lacuna, embora de uma forma muito específica: ao invés de adotar hipóteses sobre os componentes de gasto e de receita, considera-se um determinado resultado fiscal como dado e, em função disso, calcula-se o seu impacto sobre a evolução da dívida pública e sobre o pagamento futuro de juros. Desse modo, a variável de ajuste é o superávit primário, que cai (aumenta) na medida em que a dívida no futuro – que afeta o fluxo de despesas financeiras – é menor (maior) do que a dívida inicial.

O trabalho trata basicamente da situação do setor público consolidado. De qualquer forma, naturalmente, o alvo principal de ação do governo são as contas da União, sobre as quais o grau de controle do governo federal é maior.²

O texto divide-se em seis seções, além desta introdução. Na seção 2 são mostrados os fatos estilizados da situação fiscal do Brasil nos anos 90. A seguir, é descrito o modelo extremamente simplificado utilizado nas proje-

1 O tema da consistência de médio prazo da situação fiscal esteve presente no Brasil nas discussões sobre a capacidade de pagamento da dívida externa, em que se identificou o impacto destes pagamentos sobre as finanças públicas e sobre a trajetória da inflação. Os diversos exercícios feitos por ocasião da renegociação da dívida, porém, nunca chegaram a se tornar oficiais.

2 A experiência recente brasileira tem utilizado mecanismos de controle do financiamento dos déficits dos estados e municípios e das estatais, como a Resolução 2.008 do Banco Central e as Resoluções do Senado Federal.

ções. A quarta seção é o cerne do artigo e discute os resultados fiscais para o período de 1996/2000, decorrentes da adoção do modelo e de algumas hipóteses básicas. A seção seguinte discute as consequências de substituir parcialmente dívida interna por dívida externa, na medida em que esta tem um custo mais barato. Por último, são feitas algumas observações, à guisa de conclusão do artigo.

2. A Situação Fiscal: Antecedentes

Em que pese o fato de inicialmente ter se verificado a ação de alguns efeitos *once and for all*, tais como a receita extraordinária de IOF em 1990 ou o pagamento de juros reais negativos sobre os cruzados novos bloqueados, no mesmo ano, o fato é que as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e as Necessidades de Financiamento do Governo Central (NFGC), incluindo o Banco Central, foram de apenas 0,6% do PIB e de *menos* 0,2% do PIB, respectivamente, em média, no período 1990/94 como um todo (Tabela 1).

O bom resultado fiscal do período esteve associado a dois benefícios importantes. O primeiro é que, apesar do caráter não totalmente sustentável

TABELA 1

Necessidades de Financiamento do Setor Público – Fluxos Correntes (Em % do PIB)

COMPOSIÇÃO	1990	1991	1992	1993	1994	1990/94
Setor Público						
Usos	-1,3	0,2	2,8	1,2	0,0	0,6
Resultado Primário	-2,2	-2,9	-0,7	-1,8	-3,8	-2,3
Juros	0,9	3,1	3,5	3,0	3,8	2,9
Fontes	-1,3	0,2	2,8	1,2	0,0	0,6
Endividamento Líquido	-6,5	-2,8	-0,9	-2,3	-4,7	-3,4
Emissão de Moeda	5,2	3,0	3,7	3,5	4,7	4,0
Governo Central						
Usos	-2,3	0,1	1,2	0,9	-1,1	-0,2
Resultado Primário	-1,5	-1,0	-0,6	-0,6	-2,6	-1,2
Juros	-0,9	1,1	1,8	1,5	1,5	1,0
Fontes	-2,3	0,1	1,2	0,9	-1,1	-0,2
Endividamento Líquido	-7,5	-2,9	-2,5	-2,6	-5,8	-4,2
Emissão de Moeda	5,2	3,0	3,7	3,5	4,7	4,0

Fonte: Banco Central.

Obs.: (-) = superávit.

do grau de ajustamento de 1990, houve de fato um esforço de contenção importante, representado principalmente por um aumento da receita do governo federal de 3,1% do PIB entre 1989 e 1994 (Tabela 2). Mesmo sem considerar a receita extraordinária de 0,9% do PIB do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) em 1994, o aumento – que pode ser chamado de estrutural – da receita entre 1989 e 1994 foi de 2,2% do PIB. O segundo benefício pode ser avaliado à luz da Tabela 3, que mostra a redução da dívida pública ocorrida em relação a 1989.³ No lado das despesas, a gestão de caixa realizada neste período associou-se à aceleração inflacionária para corroer os valores das despesas correntes, em particular os gastos de custeio não protegidos por mecanismos de indexação. A combinação de elementos permanentes de ajustamento com a ação de fatores conjunturais gerou como resultado valores para as NFSPs e para as NFGCs inferiores à emissão monetária verificada, acarretando, com o passar do tempo, uma redução significativa da dívida pública como proporção do PIB.⁴

Cabe destacar que a dívida interna do governo central – incluindo o Banco Central – mostrada na Tabela 3 refere-se à soma de dívida interna mobiliária federal em poder do público, Recolhimentos Especiais Remunerados no Banco Central e outras dívidas brutas do governo central, sem incluir os seus

TABELA 2

Receita Fiscal do Governo Federal^a

ANO	% PIB
1989	9,6
1990	13,3
1991	10,6
1992	10,6
1993	11,2
1994	12,7

^a Exclui as contribuições previdenciárias sobre a folha.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

3 Cabe destacar que a dívida externa do governo central em 1994 incorporou parte da dívida do resto do setor público, em função do acordo da dívida externa brasileira. No momento em que este foi assinado, isso implicou uma mudança de composição da dívida entre as diversas unidades do setor público. Nesse ano, a dívida externa líquida do setor público teve o seu valor diminuído, devido à variação ocorrida na conta de reservas internacionais e ao próprio acordo da dívida, que abateu parte do valor desta.

4 Isso se explica porque, na equação das NFSPs, o financiamento é igual à soma da emissão monetária e do endividamento líquido, de modo que, quando o fluxo de NFSP é inferior ao de emissão monetária, a dívida diminui.

TABELA 3

Dívida Pública
(Em % do PIB)

COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Setor Público Consolidado	38,9	40,4	37,1	36,9	32,1	24,3
Interna	20,4	16,3	12,6	17,6	17,7	16,2
Externa (líquida)	18,5	24,1	24,5	19,3	14,4	8,1
Governo Central	25,1	24,0	22,8	23,5	19,4	20,3
Interna	13,6	9,4	7,7	11,8	11,6	14,3
Externa (líquida)	11,5	14,6	15,1	11,7	7,8	6,0

Fonte: Banco Central.

créditos, com exceção dos que resultaram do acordo da dívida dos estados (Lei 8.727, de 1993), que foram incluídos, diminuindo o valor da dívida do governo central. O conceito de dívida interna deste utilizado na Tabela 3 é similar ao da variável "Dívida Federal Interna" do Quadro III.13 do Boletim do Banco Central (abril de 1995), cujo valor é acrescido apenas das dívidas de "entidades autônomas" e "Certificados de Privatização e Títulos da Dívida Agrária" da dívida líquida apresentada no Quadro III.14 do mesmo Boletim.

É interessante notar que, caso a diminuição da dívida líquida do setor público continue no futuro, no limite ela desapareceria. Na prática, porém, o que ocorreria é que, antes disso, criar-se-iam as condições para reforçar o plano de estabilização atualmente em vigor no Brasil.

3. A Programação Fiscal: O Modelo de Projeções

Para avaliar o impacto de diferentes hipóteses referentes à senhoriagem – isto é, o fluxo nominal de emissão de base monetária no ano – e ao resultado das NFSPs sobre a dívida do setor público, elaborou-se um modelo muito simples em que a taxa de crescimento do PIB, a inflação externa, as taxas de juros doméstica e externa e o financiamento externo são dados, e calculam-se então o superávit primário do setor público e a relação dívida líquida do setor público/PIB. Nesse modelo, as NFSPs são iguais a:

$$NFSP = JI + JE - SP = FI + FE + S \quad (1)$$

onde *JI* e *JE* representam, respectivamente, o fluxo de despesas com os juros das dívidas líquidas interna e externa do setor público e *SP* é o superávit primário deste, enquanto do lado direito tem-se a equação de financiamento, onde *FI* e *FE* correspondem ao fluxo de endividamento líquido adicional interno e externo, respectivamente, e *S* é a senhoriagem.

O fluxo de juros internos (JI) em relação ao PIB (Y) é dado pela expressão:

$$JI = i \cdot (DI/Y)(-1) / (1+y) \quad (2)$$

onde i é a taxa de juros real interna, DI é a dívida interna líquida do setor público no final do ano – medida a preços médios do ano, para compará-la com o PIB também medido a preços médios do ano –, y é a taxa de crescimento real do PIB e (-1) indica defasagem de um período.

O fluxo de juros externos, por sua vez, é dado por:

$$JE = i^* \cdot (DE/Y)(-1) / [(1+y) \cdot (1+p)] \quad (3)$$

onde i^* é a taxa de juros nominal externa em dólares, DE é a dívida externa líquida do setor público no final do ano e p é a taxa de inflação externa.⁵

Substituindo (2) e (3) em (1) e reordenando, supondo as NFSPs dadas, tem-se:

$$SP = i \cdot (DI/Y)(-1) / (1+y) + i^* \cdot (DE/Y)(-1) / [(1+y) \cdot (1+p)] - NFSP \quad (4)$$

A dívida interna líquida como proporção do PIB é dada por:

$$DI/Y = (DI/Y)(-1) / (1+y) + FI/Y \quad (5)$$

onde (FI/Y) , por (1), é igual a:

$$FI/Y = (NFSP/Y) - (FE/Y) - (S/Y) \quad (6)$$

com base em dados valores dos componentes do lado direito da equação.

Analogamente a (5), mas incorporando o efeito da inflação externa, a dívida externa líquida como proporção do PIB é:

$$DE/Y = (DE/Y)(-1) / [(1+y) \cdot (1+p)] + FE/Y \quad (7)$$

Por último, a dívida líquida total em relação ao PIB é igual a:

$$D/Y = DI/Y + DE/Y \quad (8)$$

onde (DI/Y) e (DE/Y) são obtidos com base em (5) e (7), respectivamente.

⁵ Supõe-se que a política cambial mantém a paridade do poder de compra purchasing power parity (PPP) e que a desvalorização nominal da taxa de câmbio desconta a inflação externa da inflação doméstica. Desse modo, o fluxo real de despesas com o pagamento de juros externos, para uma taxa de juros e uma dívida externa dadas, cai com o passar do tempo, desde que p seja maior do que zero.

4. Perspectivas Fiscais para 1996/2000

Para calcular os resultados do modelo, consideraram-se uma proporção da senhoriagem sobre o PIB de 0,5% e um resultado nulo das NFSPs.⁶ A hipótese de senhoriagem é consistente com o que se observou no Chile e no México – neste último caso, antes da desvalorização cambial de 1994 – nos últimos anos. A Tabela 4 mostra que nesses dois países, com uma taxa de inflação média de 15%-20% ao ano, a “senhoriagem” média foi de 0,7% a 0,8% do PIB. Entretanto, com a taxa de inflação caindo para o nível próximo a 10% ao ano, o fluxo de “senhoriagem” diminuiu ligeiramente. Ao mesmo tempo, adotaram-se as hipóteses de taxa de crescimento do PIB de 4% ao ano, inflação externa de 3% ao ano, taxa de juros real interna de 15% ao ano, taxa de juros nominal em dólares – incluindo *spread* – sobre a dívida externa de 7% ao ano e financiamento externo líquido para o setor público nulo.⁷ A hipótese sobre a dívida inicial em 1995 – 25% do PIB – é similar ao dado de 1994, que foi apresentado na Tabela 3.

A Tabela 5 mostra como o resultado das NFSPs se relaciona com os fluxos de despesas de juros e de superávit (déficit) primário, bem como com a composição do financiamento, que se divide em endividamento líquido adicional externo e interno, mais a senhoriagem. Cabe lembrar que *a senhoriagem, as NFSPs e o financiamento externo são exógenos*. Os resultados do exercício devem ser comparados com os dados do setor público observados na Tabela 1. O modelo calcula então, com base em (4) e (8), as proporções sobre o PIB do superávit primário e da dívida líquida do setor público até o ano 2000, além de outros resultados intermediários necessários para o cálculo dessas variáveis. O ponto de partida é a situação existente em 1995.⁸

A Tabela 6, por sua vez, apresenta os resultados do superávit primário e da dívida líquida total (interna + externa) do setor público, em ambos os casos como proporção do PIB, que seriam observados no ano 2000, com base em

6 Um resultado nulo das NFSPs é compatível com diversas composições destas. Entretanto, a hipótese não seria realista se a Previdência Social não for reformada, pois os déficits desta – até agora ínfimos – que começariam a aflorar até o final da década, exigiriam um superávit crescente das NFSPs exclusive Previdência, o que é muito pouco provável.

7 Adicionalmente, considerou-se que não existem outras fontes de emissão monetária que não as ligadas às NFSPs. A hipótese de taxa de juros interna corresponde à média da taxa de juros real incidente sobre a dívida interna líquida do setor público entre 1992 e 1994 (1992: 16,6%; 1993: 9,6%; e 1994: 19,1%). A taxa de juros de cada um desses três anos foi calculada dividindo o fluxo de juros líquidos reais do setor público do ano t – critério operacional – pela dívida líquida do setor público do ano $(t-1)$, corrigida para preços médios do ano t com base no coeficiente IGP-DI médio do ano UIGP-DI centrado no final do ano $(t-1)$.

8 A despesa total de juros de 1996-2000 da Tabela 5 é inferior à registrada em 1994 e 1995, pelo fato de que, nestes dois anos, a taxa de juros sobre a dívida interna foi sensivelmente superior à hipótese adotada no trabalho (15% ao ano).

TABELA 4

América Latina – Indicadores Monetários Seleccionados (Em %)

ANO	CHILE			MÉXICO			COLÔMBIA			ARGENTINA		
	B/Y	S/Y	p	B/Y	S/Y	p	B/Y	S/Y	p	B/Y	S/Y	p
1989	3,3	0,6	17,1	4,3	0,4	20,0	5,3	1,2	25,8	1,6	11,2	3.079
1990	3,4	0,8	26,0	3,9	1,2	26,7	5,1	1,2	21,9	1,7	4,8	2.314
1991	3,4	0,9	21,8	4,1	1,0	22,7	5,3	1,9	30,4	3,0	2,3	173
1992	3,5	0,9	15,4	4,1	0,6	15,5	6,6	2,2	27,0	4,2	1,6	24,9
1993	3,7	0,7	12,7	4,1	0,4	9,4	7,2	2,4	22,4	5,1	1,6	10,6
Média	3,5	0,8	18,5	4,1	0,7	18,7	5,9	1,8	22,5	3,1	4,3	392
1992/93										4,7	1,6	17,5

Fontes: Para os indicadores monetários, Banco Central de cada país; para a taxa de inflação, BID.

Obs.: B/Y = Base monetária/PIB. O numerador corresponde à média geométrica das posições de fim de período.

S/Y = Senhoriação/PIB. O numerador corresponde ao fluxo de emissão de base monetária no ano.

p = Taxa de inflação. Preços ao consumidor, média anual.

TABELA 5

Resultados do Modelo (Em % do PIB)

VARIÁVEL	1995	1996	1997	1998	1999	2000
NFSP ^a		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Juros Externos		0,52	0,49	0,46	0,43	0,40
Juros Internos		2,45	2,29	2,13	1,97	1,82
Juros (total)		2,97	2,77	2,58	2,40	2,22
Superávit Primário		2,97	2,77	2,58	2,40	2,22
Senhoriação ^a		0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Financiamento Externo ^a		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Financiamento Interno		-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50
Dívida Externa	8,00	7,47	6,97	6,51	6,08	5,67
Dívida Interna	17,00	15,85	14,74	13,67	12,64	11,66
Dívida Total	25,00	23,31	21,71	20,18	18,72	17,33

^a Dados exógenos.

algumas hipóteses alternativas referentes à senhoriação e às NFSPs. Naturalmente, os resultados do caso em que NFSPs = 0,00 e S = 0,50% do PIB são iguais aos da Tabela 5 no ano 2000, isto é, o superávit primário é igual a 2,22% do PIB e a dívida total se reduz até 17,33% do PIB.

No caso de a meta de inflação ser menos ambiciosa do que a que foi até agora considerada no exercício e, portanto, se a senhoriação for algo maior

TABELA 6

Resultados para o Ano 2000 de Simulações Alternativas (Em % do PIB)

HIPÓTESE PARA AS NFSPs	SUPERÁVIT PRIMÁRIO Senhoriagem			DÍVIDA TOTAL Senhoriagem		
	0,50	1,00	1,50	0,50	1,00	1,50
0,00	2,22	1,95	1,68	17,33	15,01	12,70
0,50	1,99	1,72	1,45	19,64	17,33	15,01
1,00	1,77	1,49	1,22	21,96	19,64	17,33
1,50	1,54	1,27	0,99	24,27	21,96	19,64
2,00	1,31	1,04	0,77	26,59	24,27	21,96

do que a utilizada como hipótese, mesmo que as NFSPs fossem de 2% do PIB, a relação dívida líquida total do setor público/PIB no ano 2000 não aumentaria significativamente, podendo até mesmo cair. De fato, se a senhoriagem for de 1% do PIB – similar à observada no México e no Chile quando a inflação desses países era da ordem de 20% ao ano –, a dívida ficaria no mesmo nível que o dado de 1994 da Tabela 3, enquanto se ela for de 1,5% do PIB – próxima do nível observado na Argentina em 1992 e 1993 –, a dívida inclusive cairia em torno de 3% do PIB. A explicação disso é que: a) a emissão monetária, na ausência de colocação de novos títulos, implica monetizar parte da dívida; e b) o crescimento do PIB, para dados níveis de endividamento, reduz a relação dívida/PIB. Naturalmente, porém, a contrapartida desse fato é que tais cenários talvez não fossem compatíveis com a obtenção de uma taxa de inflação anual de apenas um dígito. Uma situação intermediária, após os primeiros anos da estabilização, nos quais se requer ganhar a confiança na duração desta – o que pode exigir temporariamente uma certa dose de *overshooting* fiscal e a obtenção de um *superávit* operacional –, seria considerar uma senhoriagem estável entre 0,5% e 1% do PIB e níveis de déficit operacional do governo central moderados, entre 0% e 1% do PIB. Implicitamente, é razoável supor, em face dos dados do Chile e do México apresentados na Tabela 4, que isso permitiria conviver com uma inflação de 15% a 20% ao ano, como a que existia no Brasil no começo dos anos 70. Em todos os seis cenários da Tabela 6 que se encaixam dentro daqueles limites, a relação dívida/PIB do ano 2000 seria inferior à de 1995. Ao mesmo tempo, porém, o superávit primário poderia cair mais – dependendo de qual for a combinação de resultado fiscal e de senhoriagem –, abrindo espaço para uma redução maior da carga tributária e/ou para um aumento do gasto público nas áreas sociais, que poderiam representar benefícios importantes para a sociedade.

5. O Impacto da Privatização

Até agora, neste trabalho, não foi considerado o efeito da privatização. Embora ainda não se disponha das definições que afetarão a abrangência, o modelo e o *timing* do processo de venda de ativos estatais, é possível fazer algumas estimativas, ainda que grosseiras e não muito precisas, a respeito do impacto potencial desse processo. Concretamente, os três grandes grupos passíveis de venda (Vale do Rio Doce, Eletrobrás e Telebrás) têm um patrimônio líquido somado de quase US\$ 100 bilhões. Entretanto, como o governo é dono de menos da metade do mesmo e como a maior parte desse patrimônio encontra-se localizada no setor elétrico, no qual o governo poderá encontrar maiores dificuldades para receber pela venda de estatais uma quantia pelo menos equivalente ao patrimônio líquido das empresas, a receita que a União receberá da privatização ficará bastante abaixo desse valor.

Supondo, com bastante arbitrariedade, que o montante a receber varie de US\$ 20 bilhões a US\$ 30 bilhões e dado o PIB previsto para 1995 (da ordem de US\$ 700 bilhões), a receita da privatização então poderia ser, *grosso modo*, da ordem de 3% a 4% do PIB. Essa seria uma contribuição importante para minorar a despesa de juros do setor público, levando em consideração que a importância relativa daqueles valores corresponde, aproximadamente, a 20%-25% da dívida líquida do setor público existente no início das projeções do trabalho, conforme a Tabela 5.

Para estimar o impacto da privatização até o ano 2000, elaborou-se a Tabela 7, na qual, de forma similar à Tabela 6, avaliam-se as consequências de diferentes cenários referentes à venda de empresas estatais. Por hipótese, admite-se que toda privatização destina-se ao abatimento da dívida interna, de modo que ela se traduz em uma redução de tipo *once and for all* – embora possa ser distribuída ao longo de alguns anos – da dívida interna do ano em que a privatização ocorre, na equação (5). Isto é, no modelo, nos anos em que há privatização, a dívida cai no valor da receita proveniente das vendas realizadas.

No exercício cujos resultados são retratados abaixo, admite-se que em todos os casos a senhoriagem é de 0,5% do PIB e as NFSPs – sem considerar a receita de privatizações – de zero, como na Tabela 5. Adicionalmente, adotam-se quatro hipóteses de receita *anual* decorrente das privatizações, no valor de 0%, 0,5%, 1% e 1,5% do PIB do respectivo ano, para cada um dos três anos de 1996 (inclusive) a 1998, supondo que as privatizações sejam concluídas até o final do atual governo. O primeiro cenário – apresentado apenas para efeitos comparativos – é, portanto, idêntico ao da Tabela 5. Cabe

destacar que no ano 2000 a dívida é maior do que a que resulta de simplesmente subtrair a multiplicação de três vezes a hipótese considerada de privatização ao valor de 17,33% do PIB da Tabela 5, já que esta última percentagem refere-se ao PIB do ano 2000, que é maior, por hipótese – devido ao crescimento da variável –, do que o PIB de 1996, 1997 e 1998, de modo que o valor da privatização, de $x_0\%$ do PIB desses anos, corresponde a um valor $x_1 < x_0\%$ do PIB do ano 2000.

A Tabela 7 apresenta os resultados desses quatro cenários, sendo os do primeiro iguais aos que já foram mostrados anteriormente.⁹

Observe-se na tabela que, em relação ao resultado que iria se verificar na ausência de privatização, a hipótese de que esta seja de 1% do PIB ao ano ao longo dos próximos três anos reduziria a necessidade de geração de superávit primário em quase 0,5% do PIB.

6. O Caso de Mudança de Composição da Dívida

O fluxo de juros totais – externos e internos – pagos pelo setor público, como proporção do PIB, pode ser expresso através da equação:

$$j = d \cdot [a \cdot i^* + (1-a) \cdot i] \quad (9)$$

onde d é a relação entre a dívida total do setor público e o PIB, a é a participação da dívida externa líquida na dívida líquida total do setor público e os símbolos das taxas de juros são os mesmos que em (2) e em (3). Admitindo para os juros externos uma taxa de 7% e uma dívida líquida total

TABELA 7

Resultados para o Ano 2000 de Algumas Alternativas de Privatização
(Em % PIB)

HIPÓTESE ANUAL DE PRIVATIZAÇÃO 1996/98	SUPERÁVIT PRIMÁRIO	DÍVIDA TOTAL
0.00	2.22	17.33
0.50	2.02	16.00
1.00	1.82	14.66
1.50	1.62	13.33

⁹ Admite-se que as necessidades operacionais de financiamento do agregado das empresas a serem privatizadas sejam nulas, de modo que o único efeito fiscal da venda seja a redução da despesa de juros.

do setor público de 25% do PIB e, novamente, sem considerar os efeitos da privatização, é possível obter, como na Tabela 8, uma matriz de resultados de (9) para diferentes combinações da taxa de juros doméstica e da proporção representada pelas dívidas líquidas interna e externa na dívida total do setor público. O coeficiente $a = 0,30$ é próximo do dado do ano-base das projeções na Tabela 5. Supondo que a taxa de juros doméstica inicial da economia no contexto de um plano de estabilização seja de 20% ao ano, em termos reais, esses parâmetros gerariam um fluxo de despesa total de juros de 4% do PIB. Só com a transformação de parte da dívida interna em dívida externa, de modo a que esta aumente até 50% da dívida total, o fluxo de despesa de juros poderia cair a 3,4% do PIB. Se além disso, em função da melhoria da situação fiscal que tal fato implicaria, o setor público encontrar maior aceitação do mercado para os seus títulos e a taxa de juros doméstica cair, por exemplo, para 10% ao ano, o pagamento de juros será de 2,1% do PIB, com uma queda relativa de praticamente metade em relação ao caso da política de estabilização ter uma taxa de juros real doméstica de 20% ao ano *sem* mudanças na composição da dívida.¹⁰

Isso indica, portanto, uma certa conveniência de o setor público mudar a sua política de dívida pública e aumentar a sua dívida líquida em divisas.

TABELA 8

Despesa Total de Juros do Setor Público
(Em % do PIB)

	COEFICIENTE A		
	30	40	50
6	1,58	1,60	1,63
8	1,93	1,90	1,88
10	2,28	2,20	2,13
12	2,63	2,50	2,38
14	2,98	2,80	2,63
16	3,33	3,10	2,88
18	3,68	3,40	3,13
20	4,03	3,70	3,38
22	4,38	4,00	3,63
24	4,73	4,30	3,88
26	5,08	4,60	4,13
28	5,43	4,90	4,38
30	5,78	5,20	4,63

¹⁰ A despesa total de juros do exemplo inicial, de 4% do PIB, é bastante superior à da Tabela 5, pelo fato de a taxa de juros doméstica ser de 20%, ao invés de 15% ao ano, como naquela tabela.

Observe-se que, se a dívida pública for de 25% do PIB e se este for de US\$ 700 bilhões, um *switch* de 10% dessa dívida corresponderia aproximadamente a US\$ 17,5 bilhões.

7. Conclusões

Os números apresentados neste trabalho sugerem que as perspectivas do quadro fiscal no Brasil são mais animadoras do que em geral se supõe. De fato, mesmo com um pequeno déficit nas contas públicas, a trajetória da relação dívida pública/PIB poderia ser cadente ao longo do tempo. Cabem, contudo, duas ressalvas: a) para que um quadro como o que foi descrito no texto seja viável, é importante que a reforma previdenciária seja aprovada, pois sem ela a hipótese considerada quanto às NFSPs tornar-se-ia irrealista, pela queda da relação receita de contribuições/despesa com benefícios associada ao envelhecimento da população, no contexto das atuais regras de aposentadoria; e b) em que pese o fato de a existência de déficits modestos ser perfeitamente consistente com a melhora dos indicadores de solvência do setor público, as contingências da fase inicial de um plano de estabilização desaconselham a ocorrência de tais déficits, sugerindo, pelo contrário, a conveniência de obter um superávit operacional da ordem de 1% do PIB por um período de um ou dois anos, como forma de consolidar as expectativas favoráveis ao plano, dar continuidade à queda da inflação e acelerar o processo de diminuição da dívida pública e a posterior redução da taxa de juros.

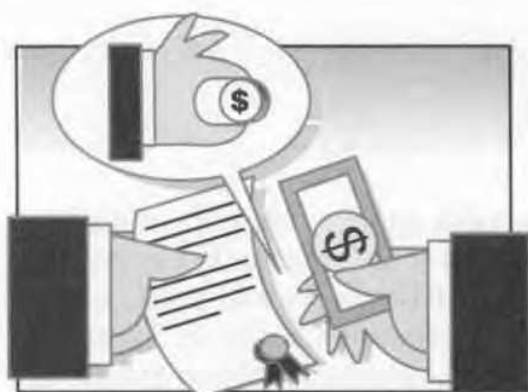
O texto permite também fazer os seguintes comentários finais:

a) a tendência é que, durante a segunda metade da década, aprovada a reforma da Previdência Social e passada a fase inicial de um eventual *overshooting* fiscal, a despesa de juros diminua e crie condições para reduzir, conseqüentemente, o tamanho do superávit primário;

b) a reestruturação do sistema monetário, após a consolidação da estabilização, poderá ampliar o espaço para o aumento da base monetária, o que teria como contrapartida uma queda adicional da dívida pública, em relação ao quadro exposto nas simulações do trabalho;¹¹ e

c) a privatização poderá desempenhar um papel importante para a queda da dívida pública, com efeitos similares aos do item (b) acima, em termos da redução do peso das despesas financeiras no orçamento.

11 Atualmente, a base monetária, apesar do sucesso do Plano Real no seu primeiro ano de execução, apenas ultrapassa 2% do PIB. Caso as taxas de inflação anual continuem a cair, porém, é válido supor que esse coeficiente poderia aumentar bastante.



A Economia dos Custos de Transação*

NELSON FONTES SIFFERT FILHO**

RESUMO A Economia

Institucional encara as firmas e os mercados como alternativas para se conduzir as transações econômicas. Entre os extremos da coordenação via mercado (sistema de preços) ou através da firma (hierarquia, autoridade), há uma miríade de formas intermediárias, híbridas, representadas pelos contratos interfirmas/agentes. Os atributos das transações, em especial a especificidade dos ativos envolvidos, determinam a estrutura organizacional mais adequada para coordená-la. Enfim, quais são os custos associados a cada alternativa institucional? O que determina o que a firma faz? Este artigo propõe discutir questões desta natureza, apresentando em que medida os conceitos da *Economia dos Custos de Transação* relacionam-se com questões tratadas pela literatura da *Organização Industrial*, como estrutura industrial, integração vertical, concentração, eficiência etc.

ABSTRACT Institutional Economics treat companies and markets as alternatives in conducting economic transactions. Between the extremes of market control (the pricing system) and corporate control (through hierarchy, authority), there is a myriad intermediary, hybrid forms embodied in intercompany/interagent contracts. Transaction attributes, particularly the specific assets involved, determine the most effective organizational framework for control. In short, what are the costs associated to each institutional alternative? What determines what a company does? This article proposes to discuss such issues by showing how the principles of Transaction Cost Economics relate to issues covered in the literature on Industrial Organization, i.e. industrial structure, vertical integration, streamlining, efficiency etc.

* O artigo foi produzido ao longo do curso de Organização Industrial, realizado no 2º semestre de 1991, no Programa de Doutorado do IPE/USP, ministrado pela Profa. Dra. Elizabeth M.M. Querido Farina, a quem agradeço os comentários. Os erros e omissões, como de praxe, são de responsabilidade exclusiva do autor.

** Gerente do Departamento de Pesquisas Empresariais da Área de Planejamento do BNDES.

1. Apresentação

O objetivo deste artigo é promover uma análise sobre as transações econômicas, entendidas como sendo a transferência de um produto e/ou serviço entre estágios tecnologicamente distintos. Para tal, realizaremos uma resenha dos principais conceitos da Teoria dos Custos de Transação (TCT), tendo como referência três alternativas institucionais no exame das atividades econômicas: a) o mercado; b) a implantação de contratos; e c) a internalização pela firma. Ao se levantar estas questões, almeja-se encontrar uma teoria capaz de fornecer novas perspectivas para o entendimento da firma e das relações econômicas. Nos valeremos, nesta jornada, principalmente, das obras de Williamson (1985) e Coase (1993a).

Novas formas de coordenação da produção tornam as firmas pólos irradiadores de contratos, envolvendo fornecedores, clientes, funcionários e mesmo outras firmas. Malhas produtivas são constituídas por considerações relativas aos custos de transação.

Ao BNDES, enquanto instituição que se relaciona com milhares de agentes de forma direta e indireta, a TCT mostra que, nas relações contratuais e devido à sua natureza incompleta, faz-se necessário estipular uma estrutura de incentivos que leve os agentes a atuar em sintonia fina, coordenadamente, diante dos objetivos perseguidos. À proporção que se consiga estabelecer compromissos confiáveis, o risco da contratação bilateral é reduzido, tornando viáveis menores desajustes em relação às economias de escala, escopo e transação.

À guisa de introdução, a segunda seção é dedicada ao contexto no qual os custos de transação estão inseridos na Organização Industrial (OI). Optou-se por apresentar como vem se dando a evolução teórica da OI, visando melhor compreender a contribuição que o conceito de custos de transação pode fornecer ao desenvolvimento teórico. A terceira seção é voltada para a apresentação da visão coaseana sobre a firma, mostrando, assim, as raízes conceituais da teoria estudada. Na quarta seção, o modelo da economia dos custos de transação é apresentado, sendo analisado o processo de integração vertical, os contratos, as garantias e, em particular, os compromissos confiáveis. Por último, na quinta seção, são realizadas breves considerações sobre a teoria examinada.

2. O Conceito de Firma e a Organização Industrial

O surgimento da Organização Industrial (OI), enquanto disciplina autônoma, remonta aos anos 30, em função do descontentamento com o instrumental teórico da microeconomia clássica no exame do comportamento das estruturas industriais. Desde a sua origem, a OI é fortemente marcada por uma preocupação com relação às questões sobre regulamentação e políticas antitruste. Buscavam-se, em última análise, subsídios para a intervenção governamental em estruturas de mercado onde pudesse haver abuso de poder econômico. As formas não-estandardizadas de comercialização eram tidas como indicadoras de práticas monopolistas, desconsiderando-se a possibilidade de eventuais especificidades contratuais entre as partes. Sendo assim, pode-se dizer que a OI, em sua fase inicial, é caracterizada por forte conotação empiricista (escola institucionalista – Estados Unidos, década de 20).

A despeito do paradigma ótimo da OI ser o mesmo da teoria clássica, ou seja, eficiência, progresso, pleno emprego e equidade, uma distinção básica entre ambas se dá em torno da definição sobre a firma. Afinal, para a microeconomia clássica a firma é incapaz de afetar o comportamento dos rivais, ao passo que para a OI suas decisões impactam o mercado. Caso haja poucas firmas em uma indústria, cria-se uma interdependência entre suas ações relativas a preços e quantidades. A concentração econômica é vista, então, como um elemento que pode levar a um comportamento de coalizão, causando perdas à sociedade.

Em 1941, com o trabalho de Mason (1939), a OI foi reconhecida, tendo sido lançado o paradigma da *estrutura-conduta-desempenho* (E-C-D). De acordo com este autor, o problema sobre o qual se deveria voltar não é a formação de preços e alocação de recursos, mas a política de preços, ou seja, o arbítrio das firmas ou poder de fixar preços.

Neste caso, o tamanho absoluto das firmas, a distinção entre propriedade e gerência, o sistema interno de alocação de recursos, as informações, enfim, a organização interna, têm efeito sobre a política de preços. Esta política, por sua vez, terá que interagir com o ambiente externo em que opera a firma.

A conclusão básica a que chega Mason, contudo, é de que, embora os outros fatores sejam importantes, a estrutura de mercado impõe-se sobre os demais, condicionando a política de preços. Neste sentido, forma-se um paradoxo, pois, tendo a OI surgido a partir do interesse sobre o comportamento autônomo, formador de preço, de algumas firmas, o paradigma da E-C-D

conduz a um enfoque no qual a firma é determinada endogenamente, diante dos condicionantes tecnológicos.

A OI, nesta abordagem, tem em mente o exame das estruturas industriais, levando em conta o tamanho das firmas (uma ou muitas, concentradas ou não), as causas da concentração (economias de escala/escopo), bem como seus efeitos sobre os preços.

Duas vertentes tornaram-se dominantes: a) uma que centra a atenção na indústria, isto é, o enfoque *estrutura-conduta-desempenho*, incluindo a Teoria dos Mercados Contestáveis, sendo Bain, Scherer, Mason e Baumol alguns dos autores desta corrente; e b) outra que privilegia o enfoque a partir da firma, realizando uma abordagem das relações entre a gerência e os proprietários, os objetivos múltiplos, as informações e os custos de transação. Coase, Williamson e Simon são alguns dos autores representativos desta vertente.

O paradigma E-C-D, *pièce de résistance* da primeira vertente, conclui que as condições básicas da oferta e da demanda determinam a estrutura de mercado; esta, os padrões de conduta, que por sua vez condicionam o desempenho. Caso a *performance* (expressa, entre outros aspectos, na incorporação de tecnologia e na geração de lucros) se afaste daquela socialmente desejada, as políticas governamentais podem agir como elemento contra-arrestador destas tendências, por meio de ações que afetam tanto a estrutura (por exemplo, proibindo fusões) como a conduta, através de tarifas, regulamentações, controles de preços etc.

A firma, nesta abordagem, é definida como uma unidade capaz de absorver as sinergias entre diferentes atividades, proporcionadas pelas economias de escala e escopo. É o chamado enfoque tecnológico da firma, no qual o tamanho ótimo é obtido através da minimização dos custos globais de produção. A estrutura de custos, por seu turno, é reflexo da tecnologia disponível, de tal modo que há um determinismo tecnológico na definição da firma, envolvendo uma noção de "otimização". Vale ressaltar que o comportamento da firma, guiado pela maximização de lucros, não tem muita relevância, uma vez que é passivo, sendo determinado pela estrutura.

A estrutura da indústria, cujas principais características são o número e o tamanho das firmas, é resultante do volume da demanda apresentado pelo mercado, em comparação com o tamanho ótimo da firma. Compõem também a estrutura o grau de diversificação das firmas, de integração vertical, e as barreiras à entrada.

Alguns mercados podem, portando, ser considerados naturalmente oligopolistas, ante a composição da oferta e demanda. Para o paradigma da E-C-D – principal tradição da OI – o poder de monopólio, ou seja, a capacidade de fixar os preços acima dos custos marginais e médios, está associado à implantação de barreiras à entrada. A teoria dos mercados contestáveis, seguindo esta tradição, mostra a possibilidade de compatibilização entre concentração e comportamento competitivo, desde que os mercados sejam perfeitamente contestáveis, ou seja, não apresentem custos irrecuperáveis (*sunk costs*). O tamanho das firmas é determinado pelos condicionantes da estrutura de custos, os quais, por sua vez, refletem a tecnologia disponível.

Verifica-se, portanto, que a própria definição da firma está, na ótica da E-C-D, relacionada com a estrutura, a qual, sob determinadas condições, pode levar a uma conduta não-desejável sob o ponto de vista da maximização dos recursos produtivos.

No entanto, conforme apontam Scherer (1990) e Tirole (1988), as relações empíricas entre concentração e lucratividade mostraram-se fracas, ainda que estatisticamente positivas. Coase (1993a) também apresenta o mesmo resultado. Dessa forma, conclui-se que as relações entre estrutura e desempenho não são lineares, de tal modo que outros elementos merecem ser incorporados ao próprio conceito de firma, já que, nas relações oligopolistas, a firma possui um gradiente para tomada de decisões muito mais amplo do que aquele pressuposto pelo paradigma da E-C-D.

Se a elasticidade de oferta da indústria for alta, ou se a elasticidade da demanda for significativa, não é de se esperar uma relação entre concentração e lucratividade. Brozen desqualifica alguns estudos que relacionam concentração e lucratividade, mostrando que, em períodos longos, altas taxas de lucratividade tendem a declinar e baixas taxas tendem a aumentar. Enfim, o estudo de concentração e lucratividade, apesar de ter constatado uma correlação fraca, foi incapaz de apresentar uma fundamentação sobre a causalidade desta relação.

Sendo assim, diante da limitação apresentada pela abordagem, na qual a firma é encarada apenas como um *locus* incorporador das sinergias tecnológicas, outras dimensões passaram a despertar interesse, no sentido de se obter melhor compreensão sobre a racionalidade de um único agente reunir, sob seu comando, uma miríade de atividades.

Dessa forma, o paradigma da E-C-D, a despeito de ter desenvolvido um importante instrumental sobre a estrutura de custos, como a noção de subaditividade, economias de escopo, economias de escala no raio e econo-

mias produto-específicas, restringiu-se apenas aos custos dos fatores. Conforme poderá ser observado a seguir, Coase (1993a) e Williamson (1985) trazem novas dimensões ao entendimento sobre a firma, ao examinarem-na enquanto alternativa institucional capaz de viabilizar a elaboração e a distribuição de bens e serviços de maneira eficiente, *vis-à-vis* outras alternativas. Sendo assim, pode-se concluir que a análise do custo dos fatores, apesar de ser necessária ao entendimento da firma, não é suficiente para tal. É justamente em busca de novas dimensões sobre as possibilidades da firma que nos voltaremos nas seções seguintes, enfocando os custos de transação.

3. A Visão Coaseana da Firma

A principal obra de Coase (*The nature of the firm*), embora tenha sido elaborada nos anos 30, foi capaz de apresentar os fundamentos das relações contratuais, formando, segundo Delfim Netto (1991), uma escola de pensamento agrupada em torno do *The Journal of Law and Economics*, da Universidade de Chicago.¹

Para Coase (1993a), a idéia de que os fatores produtivos são empregados unicamente em função dos preços relativos deve ser relativizada, uma vez que as formas institucionais de organização da produção não são guiadas exclusivamente pelo mecanismo de preços. No interior da firma, os fatores produtivos não se relacionam ao longo do processo de produção, visando apenas à agregação imediata de valor. Há, isto sim, um comando administrativo que impõe um determinado meio de se realizar diversas tarefas. A firma pode, então, ser caracterizada, na visão de Coase, como a supressão do mecanismo de preços.

Coase trouxe, na verdade, uma nova abordagem para a noção de firma, uma vez que até então a mesma não havia sido enfocada enquanto alternativa institucional ao mercado. Dois extremos polares da organização da produção são compostos: a firma e o mercado. Diversas formas intermediárias formam um arco de possibilidades de organização da produção, via de regra, mediadas por relações contratuais explícitas ou não. Mas o que efetivamente vai distinguir os dois extremos é o mecanismo de preços, pois, quanto maior for a sua influência na relação entre os fatores, mais próximo dos sinais de mercado estará sendo conduzida a transação.

1 Ronald Coase, quando laureado com o Prêmio Nobel de 1991, em seu discurso, coloca sua surpresa pelo fato de que as idéias institucionalistas que havia desenvolvido em 1932 – com apenas 21 anos de idade – tornar-se-iam, 60 anos depois, a principal justificativa por ter recebido o prêmio. Nas suas palavras: "It is a strange experience to be praised in my eighties for work I did in my twenties."

Parcias Jr. (1990) expõe que os contratos podem ser vistos como uma forma híbrida, pois há intervenção do preço para coordenar a transação, assim como há elementos administrativos, expressos nas cláusulas contratuais. O preço não é atingido anonimamente, mas sim fruto de negociações.

Os motivos pelos quais seria vantajoso estabelecer firmas, segundo Coase, devem-se à existência de custos em se utilizar o mecanismo dos preços, sendo o mais óbvio a própria informação sobre os preços relevantes. Há também custos decorrentes da negociação separada de cada contrato. Por outro lado, incorre-se em encargos ao se montar uma estrutura administrativa, formando um *tradeoff* cujo resultado aponta para a forma institucional mais eficiente.

Enfim, Coase questiona por que a firma assume o peso dos custos de estabelecer-se, colocando em funcionamento uma estrutura administrativa, quando a alocação de recursos poderia ser guiada pelo sistema de preços.

Assim, o modo como a indústria é organizada depende da relação entre o custo de realizar determinadas operações através do mercado, *vis-à-vis* o custo de realizá-las internamente. Há que se considerar também que o custo de se organizar uma atividade em uma firma está relacionado às outras atividades a que a firma está engajada. São estas relações, na visão de Coase, que determinam a atual organização da indústria.

O autor levanta, então, a discussão sobre a diversificação e as sinergias existentes neste processo. Afinal, é reconhecido que as firmas em sua expansão de atividades, inclusive geograficamente, encontram limites ao próprio processo de expansão. A combinação de várias atividades distintas, cuja sinergia seja baixa, envolve um aumento de custos gerenciais de obter informação e desenvolver tecnologia, podendo tornar a firma uma estrutura pouco eficiente na condução de múltiplas atividades distintas.

Conforme apontado por Delfim Netto (1991), Coase também reconhecia que o mecanismo de redução do mercado de produtos (transações individuais) ao mercado de fatores (dentro da firma) encontra limites, já que as empresas apresentam custos de monitoramento interno, fazendo com que haja tamanhos de firmas economicamente convenientes. Segundo Coase, a firma pode expandir-se até o ponto em que o custo de se organizar internamente uma transação adicional torna-se igual ao custo de se conduzir a mesma transação através do mercado.

É possível que no processo de concorrência, no qual o grau de diversificação das firmas é uma característica importante, sejam marcantes as diferenças

entre as firmas, em termos de suas habilidades gerenciais e tecnológicas, bem como capacidade financeira e áreas de atuação. Deve-se levar em conta que as firmas possuem capacidades adaptativas e associativas, as quais apresentam diferentes características, sendo obtidas de um modo discriminatório.

Houve, segundo Coase, na análise do tamanho ótimo da firma, um tratamento que deu demasiada ênfase às economias de escala. Segundo o autor, em primeiro lugar, não se deveria estabelecer o tamanho ótimo da firma, presumivelmente com um ótimo para cada indústria, mas sim uma teoria voltada para a distribuição ótima de atividades e funções entre as firmas. Em segundo lugar, a teoria do tamanho ótimo da firma volta-se para um produto e não para a faixa de produtos produzidos pela firma. Há muito pouco questionamento sobre o que as firmas efetivamente fazem.

A discussão sobre economia de escala é concentrada sobre o tamanho da firma eficiente, determinado pela tecnologia. Tal debate nada nos diz sobre o efeito dos custos, na condução de uma atividade, de assumir outra atividade, ou os custos relativos de diferentes tipos de firmas que atuam em atividades particulares.

Sendo assim, Coase, ao privilegiar o caráter institucional, amplia o escopo de determinação da firma com relação à abordagem da E-C-D, mostrando que, além da minimização dos custos de produção determinados por fatores tecnológicos, cabe questionar a razão pela qual são internalizadas, pela firma, as atividades maximizadoras das economias de escala e escopo.

Outro elemento que fundamenta a contribuição de Coase é o fato de que o funcionamento eficiente dos mercados requer um sistema legal capaz de estabelecer não apenas a validade, mas também o respeito e a precisão dos contratos. É a partir do aparato legal que os direitos dos agentes são estabelecidos, tornando segura a transação.

O estudo da OI deve voltar-se, então, para como está organizada a estrutura da indústria, como esteve em diferentes períodos, que forças foram operativas nas transformações por que vem passando a firma, quais destas forças vêm sofrendo mutações, quais efeitos devemos esperar através da ação legal de vários tipos.

Há que se considerar, também, a existência de um grande número de firmas governamentais que empreende atividades econômicas (serviços de utilidades). Assim, parte da tarefa da Organização Industrial é descrever atividades que envolvam organizações governamentais.

Coase toma dois exemplos de como a Organização Industrial vinha sendo tratada: Stigler, cujo texto básico é *The organization of industry*, e Bain, com o clássico *Industrial organization*.

Stigler tem por propósito entender a estrutura e o comportamento das indústrias produtoras de bens e serviços de uma economia. Ou seja, o tamanho da estrutura das firmas (uma ou muitas, concentradas ou não) e suas causas (economias de escala), os efeitos da concentração na competição e, em consequência, nos preços, bem como nos investimentos, inovação etc. Sua preocupação são, portanto, preços e alocação de recursos. Assim, o estudo da OI deve-se ao fato de que a teoria clássica não é voltada para medidas empíricas, envolvendo curvas de custo, concentração etc., não enfocando questões de política pública, como antitruste e regulação. Estes são os motivos, segundo Stigler, para o estudo da OI.

Bain, por seu turno, coloca como objeto da OI a organização e operação da empresa na economia capitalista, tendo uma abordagem externa e comportamentalista, concentrando-se na ambiência em que a firma opera, bem como se comporta com relação a produção, vendas e compras. Dá maior ênfase para incidência de tendências competitivas ou monopolistas nas várias indústrias ou mercados. Bain, de acordo com Coase, acaba produzindo um livro de teoria de preços, no qual os mesmos são afetados pela concentração, analisando seus desdobramentos em termos de política antitruste.

A visão dos autores não é essencialmente diferente, já que ambos consideram o objeto da OI como uma aplicação da teoria dos preços. Caves (*American structure, conduct, performance*) é mais explícito: a matéria da OI é aplicar os modelos teóricos de preços nas indústrias.

Para Coase, no entanto, os modernos economistas que têm escrito sobre OI possuem uma visão estreita do escopo da sua matéria. A questão central é: *o que determina o que a firma faz?* A resposta a esta questão mostra que é necessário entender a firma em seu contexto mais amplo. O sistema de preços poderia ser visto como um instrumento de auto-regulação alternativo ao processo de alocação de recursos pela firma. Muitas vezes tem sido ignorado que fusões, relações contratuais não-padronizadas, e mesmo monopólios, podem trazer economias.

Na visão de Coase, é esperado que a OI promova uma abordagem direta, concentrando-se nas atividades levadas a cabo pela firma, bem como esforçando-se em compreender as características de grupos de firmas. Quais atividades tendem a ser associadas e quais não? A resposta deve ser es-

pecífica, reconhecendo os diferentes tamanhos de firmas, corporações e indústrias.

Em adição ao estudo sobre as firmas, o autor, em seu trabalho pioneiro, sugere que se concentre no estudo dos contratos que são feitos entre firmas, bem como fusões, cisões, assunção de novas atividades, saída de antigas posições e emergência de novas firmas. Apesar das seções seguintes não cobrirem um espectro tão amplo de temas, o esforço engendrado, ao menos, segue a mesma direção, ao se buscar entender os fundamentos das relações contratuais, para os quais nos serviremos do modelo apresentado por Williamson (1985).

4. A Economia dos Custos de Transação

Williamson, cujo pensamento é marcado pela influência de Arrow, Chandler, Coase e Simon, promove, através do seu livro *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting* (1985), uma recuperação da economia dos custos de transação, cuja origem está relacionada à Nova Economia Institucional, desenvolvida inicialmente nos anos 30. Seu livro procura mostrar como as organizações econômicas são moldadas por considerações de economias dos custos de transação que, segundo Arrow (1977), representam o gasto com o “funcionamento geral do sistema econômico”. Na visão de Williamson, uma transação ocorre quando uma mercadoria ou serviço transita por uma interface tecnologicamente separada, encerrando um estágio da atividade e começando outro.

Vale ressaltar, como reconhece Williamson, que os argumentos dos custos de transação são freqüentemente melhor utilizados em conjunção com – ao invés de exclusão de – outros modos de se examinar o fenômeno da organização econômica. Tampouco pode-se alegar que os custos de transação não se alinham com a tradição ortodoxa da microeconomia ou com a OI, uma vez que também têm como preocupação central o exame de formas eficientes na organização da produção.

Segundo o autor, o persistente fracasso em operacionalizar os custos de transação foi responsável por sua reputação tautológica [Alchian e Demsetz (1972, p. 783)], permanecendo um crucial dilema, pois, a menos que os fatores responsáveis pelas diferenças dos custos de transação possam ser identificados, as razões para se organizar algumas transações de um modo ou outro devem necessariamente permanecer obscuras. O esforço do autor pode ser entendido, então, como voltado à identificação dos elementos promotores da redução de custos nas atividades econômicas.

Contrariamente à concepção prevalecente, as instituições econômicas do capitalismo não são tidas como reflexo de interesses de classe, tecnologia e/ou poder de monopólio, uma vez que, para a abordagem dos custos de transação, o principal propósito e efeito das instituições econômicas é minimizar os custos. A economia dos custos de transação é também uma matéria, em boa medida, interdisciplinar, uma vez que envolve aspectos legais, economia e organização

O estudo sobre as instituições econômicas cresceu de interesse no imediato pós-guerra, tendo seus efeitos surgido nos anos 60 (Coase, Arrow, Chandler). Um maior conteúdo operacional aparece no início dos anos 70 (Williamson, Alchian, Demsetz). Uma característica marcante desta nova linha de pesquisa é a superação do conceito de firma como uma função de produção, agora entendido como uma estrutura onde é exercido comando.

A literatura voltada para o estudo dos contratos tem focado, segundo Williamson, preponderantemente, as condições *ex-ante*, ou seja, os incentivos de negociação, assumindo que as eventuais disputas são rotineiramente referendadas pela justiça, a qual é tida como eficiente no sentido de apresentar baixo custo. Em contraste, a economia dos custos de transação assume que a administração (*governança*) das relações contratuais é primariamente efetuada através de instituições de ordenamento privado ao invés de um mecanismo legal centralizado. Enfim, a despeito da importância atribuída aos incentivos ao alinhamento *ex-ante*, a atenção principal é voltada para as condições *ex-post*, quando efetivamente ocorre a implantação do contrato.

Os custos de transação *ex-ante* e *ex-post* são plenamente distinguíveis. Os primeiros são os custos de selecionar, negociar e salvaguardar o acordo, o que pode ser feito com grande cuidado, elaborando um complexo documento, com numerosas contingências sendo reconhecidas. Nesta fase são definidos os preços, as quantidades e a duração do contrato. Os custos *ex-post*, por seu turno, tomam várias formas, como: mal adaptação das condições contratuais, eventuais renegociações (Aoki – “mudança na curva de contrato”), bem como o próprio monitoramento do cumprimento das cláusulas acertadas.

Com as naturais mudanças nas circunstâncias, durante a vigência do acordo, as partes terão que negociar as diferenças, podendo-se adotar um comportamento estratégico, o qual, levando em conta as características de cada agente, poderá apresentar interesses convergentes. Sobre este tema voltaremos adiante.

Contudo, um complicador adicional é que os custos dos contratos *ex-ante* e *ex-post* são interdependentes. Williamson reconhece que os custos de ambos os tipos são difíceis de calcular. Esta dificuldade é atenuada pelo fato de os custos de transação serem passíveis de uma comparação institucional, na qual um modo de contrato é comparado com outro. A pesquisa empírica dos custos de transação quase nunca mede tais custos diretamente. Logo, resta saber se as relações organizacionais (práticas contratuais, estrutura de governança) alinham-se com os atributos das transações como colocado pelo custo de transação ou não.

Williamson busca saber, com relação aos contratos, quais são os propósitos servidos pelas suas mais complexas formas, suplantando a troca clássica no mercado, onde o produto é vendido a um preço uniforme a todos os consumidores sem restrição.

No estudo dos contratos, admitem-se duas características comportamentais básicas: racionalidade limitada e oportunismo. Com relação à primeira, Williamson vale-se da definição de Simon, segundo a qual os agentes econômicos, os quais se presume sejam racionais, apresentam limites em processar informações e problemas complexos. Quanto à segunda característica, a natureza humana é tida como violenta, tenaz e invejosa, fazendo com que o homem seja guiado pelo auto-interesse. Assume-se também que a incerteza está presente em um grau não-trivial, de tal modo que, quanto maior o arco de possibilidades cobertas pelo contrato, maiores serão os custos *ex-ante*, ao passo que maiores custos *ex-post* ocorrerão quanto menos completo for o contrato.

Outro elemento que tem uma participação decisiva na natureza do contrato, segundo Williamson, é a especificidade dos ativos² requeridos para que a transação se dê entre as partes. O autor apresenta quatro tipos de características dos ativos, plenamente distinguíveis:

a) **Especificidade locacional** – a especificidade do ativo aumenta quando sucessivos estágios de produção são localizados proximamente um do outro. Há economias de transporte e estoque. Tal especificidade do ativo é explicada pela sua imobilidade, uma vez que os custos para estabelecer-se ou mesmo relocar-se são muito altos. Sendo assim, uma vez que o ativo foi implantado, as partes buscarão relacionar-se durante toda a sua vida útil.

2 Ativo específico pode ser definido como aquele bem que, quando inserido em uma relação bilateral, aumenta a produtividade dos fatores. Outra forma de defini-lo é considerá-lo tanto mais específico quanto maior for o custo irrecuperável (sunk cost) associado ao seu emprego.

b) **Especificidade física do ativo** – se os ativos, apesar de possuírem peculiaridades físicas, são móveis. Neste caso, os procedimentos do mercado podem ainda ser viáveis, já que o comprador pode lançar periodicamente ofertas se surgirem dificuldades contratuais.

c) **Especificidade do ativo humano** – determinados grupos de pessoas de alta qualificação, cujo trabalho é desenvolvido de forma conjunta, em equipe, não são passíveis de serem contratados autonomamente, sendo recomendável o controle comum dos sucessivos estágios desenvolvidos por cada um.

d) **Ativo dedicado** – investimentos em determinados ativos envolvem expandir a planta existente em função do interesse de um particular comprador. A posse comum nestes casos raramente ocorre. Os riscos comerciais, não obstante serem reconhecidos, são repartidos por uma relação contratual, sendo os mesmos expostos simetricamente. Paradoxalmente, uma maior exposição ao risco de uma forma agregada pode ser mutuamente preferível a uma menor.

As partes, engajadas em uma relação comercial, quando apoiadas em investimentos em ativos específicos de transação, estão efetivamente operando em uma relação bilateral uma com a outra, ainda que *ex-ante* houvesse uma situação concorrencial quanto aos possíveis fornecedores. Mas, uma vez realizado o investimento transação-específico, as partes tornam-se reféns de uma relação bilateral, sujeita, conforme apontado, ao comportamento oportunista. Para Williamson a harmonização da interface contratual daqueles elementos, entre as partes, torna-se uma fonte de real valor econômico.

O Modelo Simples de Contrato

Williamson apresenta, então, o chamado “modelo simples de contrato”, assumindo que as mercadorias e os serviços podem ser ofertados por duas tecnologias alternativas: a) tecnologia de uso geral; e b) tecnologia de uso especial, a qual requer investimentos em ativos específicos à transação.

Sendo k a medida de especificidade do ativo envolvido na transação, a tecnologia geral apresenta $k = 0$, ao passo que as transações que usam tecnologia especial têm $k > 0$. Ativos, neste caso, são especializados, ou seja, específicos ante as necessidades dos contratantes. Se as transações terminarem antes do tempo previsto, haverá perdas (*sunk cost*).

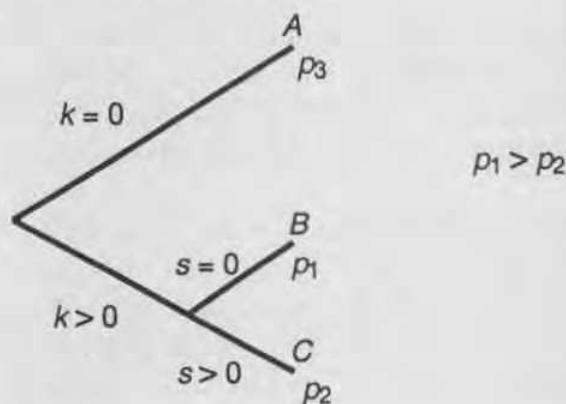
Neste contexto, as partes têm incentivo em adotar salvaguardas para se proteger do risco em relação ao montante investido, diante da necessidade de adotar ativos específicos de transação. Se a contratação é realizada sem proteção dos riscos, as salvaguardas são nulas, de tal modo que $s = 0$. Formam-se, assim, três ramificações possíveis dos contratos, expressas no gráfico a seguir.

Os três tipos de contratos estão associados a diferentes preços (p), bem como à presença de ativos específicos (k) e/ou salvaguardas (s), podendo ser assim caracterizados:

- o nodo *A* representa uma relação na qual se adota a tecnologia geral ($k = 0$), não sendo apoiado por salvaguardas ($s = 0$), ou seja, as relações de mercados são suficientes;
- o nodo *B* adota uma tecnologia especial ($k > 0$), sem salvaguarda ($s = 0$) (instáveis contratuamente); e
- o nodo *C* emprega também a tecnologia especial ($k > 0$), mas com salvaguardas ($s > 0$) (protegida contra riscos).

Como o comprador, no caso do nodo *C*, onde o preço é igual a p_2 , fornece garantias ao fornecedor que realizou o investimento no ativo-específico, o preço empregado nesta relação pode ser menor do que aquele que ocorreria na ausência de salvaguardas, uma vez que no primeiro caso o fornecedor

GRÁFICO 1

Modelo de Contratação Simples

Fonte: Williamson (1985, p. 33).

pode reduzir a margem de risco que é incorporada ao preço, como no caso do nodo *B*, cujo preço é p_1 . Sendo assim: $p_1 > p_2$. Ou seja, no caso de não haver salvaguardas, deve-se pagar um prêmio.

O modelo simples de contratação é útil para a análise institucional comparada, pois enfatiza os três elementos que são determinados interativamente e simultaneamente: tecnologia (*k*), salvaguarda do contrato (*s*) e preço (*p*).

Quatro modelos de contrato são obtidos:

a) **Planejado** – composto por racionalidade sem limite, oportunismo e ativo específico. Todas as questões relevantes do contrato são estabelecidas *ex-ante*, no período de barganha. Caso haja problemas, assume-se que o tribunal seja o meio eficaz de resolvê-los.

b) **Compromisso** – não apresenta oportunismo, mas racionalidade limitada, sendo as transações apoiadas por ativo específico. As partes buscam executar o contrato eficientemente, sendo negado o comportamento estratégico.

c) **Competitivo** – há racionalidade limitada, oportunismo, sem utilizar ativos específicos. As partes, neste caso, não têm interesse em identificar-se uma com a outra, sendo o contrato do mercado eficaz. Neste caso, os mercados são plenamente contestáveis. Williamson mostra que, para a Teoria dos Mercados Contestáveis, a especificidade do ativo é insignificante, possibilitando entrada e saída em um mercado de forma rápida e sem custo (*hit-and-run*), ao passo que a teoria dos custos de transação magnifica a condição específica do ativo.

d) **Governável** – racionalidade limitada, oportunismo, ativo específico. Cada um daqueles três esquemas anteriores falha quando a racionalidade limitada, o oportunismo e os ativos específicos atuam conjuntamente. Este é o mundo da governança. Desde que a eficácia dos tribunais seja problemática, a execução dos contratos recai sobre as instituições privadas.

Qual destes elementos será preponderante? A resposta a esta questão deverá levar em conta os pressupostos comportamentais, nos quais a troca se insere, bem como os atributos econômicos da mercadoria ou serviço.

Sendo assim, Williamson promove a emersão de um novo imperativo organizacional: a minimização de custos na organização das transações, em meio a uma racionalidade limitada, enquanto simultaneamente buscam-se salvaguardas contra os riscos do oportunismo. Há, assim, uma ampliação e

diferenciação da concepção do problema econômico em relação à noção da maximização dos lucros.

Williamson ressalta que o contexto social, os costumes, a moral e os hábitos necessitam ser também levados em conta, quando se move de uma cultura para outra.

A concepção dos custos de transação também é compatível com o argumento que elege a eficácia da competição em promover *performances* mais ou menos eficientes, bem como as mudanças dos recursos em direção ao aumento da eficácia. Via de regra, os efeitos da pressão competitiva são plausíveis de ser notados em períodos de médio e longo prazos. Esta abordagem de Williamson é, portanto, complementar à posição de economistas evolucionistas, denominados neo-schumpeterianos (Nelson e Winter).

Integração Vertical

Com relação à integração vertical, ou seja, o processo de internalização, pela firma, das sucessivas atividades de uma mesma cadeia produtiva/serviço, Williamson coloca que a mesma tem sido objeto de controvérsias, uma vez que, quanto mais complexa for a forma de organização, maior a variedade de propósitos que pode ser atendida pela integração vertical.

A visão mais difundida da integração vertical destaca que, quando as economias de escopo entre sucessivos estágios tecnologicamente inter-relacionados são suficientemente fortes, deve-se manter estas atividades sob a mesma propriedade [Chandler (1962)]. Dessa forma, os fatores de natureza tecnológica levaram ao desenvolvimento da idéia de que a integração vertical está muito mais relacionada a aspectos físicos ou técnicos do que propriamente de mercado, sendo senso comum o fato de que um maior grau de integração é preferível a um menor.

Para Williamson, a questão é inversa, uma vez que, de um modo geral, um menor grau de integração maximiza a eficiência da firma. Para provar tal assertiva, o autor desenvolve uma argumentação mostrando que o principal propósito da integração vertical é economizar os custos de transação, ainda que possua também uma dimensão estratégica em relação ao crescimento da firma.

Ao longo da literatura da OI, diversos argumentos foram apresentados justificando as razões da integração vertical, entre os quais se destacam:

- meio de se evitar as distorções provocadas pela monopolização do fornecimento de alguns fatores produtivos (Schmalensee, Vernon e Graham);
- incerteza quanto ao comportamento das firmas situadas a jusante, levando à necessidade de se integrar “para frente”, a fim de obter informações consideradas relevantes sobre o mercado final (Arrow);
- meio de se transferir o risco de um setor da economia para outro (Crouhy e Carlton);
- os custos de transação, em determinadas circunstâncias, podem criar um importante incentivo para a integração vertical (Coase e Williamson); e
- quando a tributação indireta incide “em cascata”, ou seja, não considera os impostos anteriormente pagos nas etapas iniciais e intermediárias de elaboração do produto, gera-se um incentivo à integração vertical. Todavia, basta os impostos tornarem-se *ad valorem* para eliminar esta distorção.

Por outro lado, o mercado possui um forte atrativo enquanto mecanismo de efetivação de transações, uma vez que:

- promove incentivos poderosos e restringe as distorções burocráticas mais eficientemente que a organização interna;
- pode, em alguns casos, agregar demandas com vantagem, em função da realização de economias de escala e escopo; e
- a organização interna, de um modo geral, desenvolve instrumentos paralelos de comando.

Enfim, entre modos alternativos de organizar a produção (transações), qual apresenta propriedades superiores (eficiência) e por quê? Neste caso, a organização interna é vista menos como consequência da tecnologia e mais um resultado de análise comparativa entre a organização resultante do mercado e aquela promovida pela hierarquia interna da firma.

Williamson desenvolve, então, um modelo no qual são apresentados os *tradeoffs* existentes no processo de integração. Vejamos.

O elemento mais relevante na decisão de integrar, segundo o autor, é a especificidade do ativo. Sendo assim, a hipótese da firma comprar ou

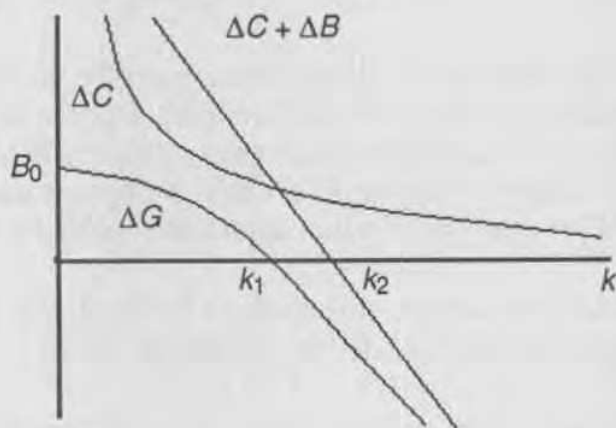
elaborar internamente um particular serviço ou mercadoria é definida com base em: (k) o custo burocrático interno e $M(k)$ o custo correspondente à utilização do mercado e k à especificidade do ativo. Assume-se que $\beta(0) > M(0)$, bem como $M' > \alpha'$, para todo k crescente. Temos, então, $\Delta G = \beta(k) - M(k)$, conforme o gráfico a seguir.

Conclui-se que os procedimentos do mercado são preferíveis sempre que a especificidade do ativo envolvido para viabilizar a troca é baixa. Por outro lado, a organização interna é favorecida quando a especificidade do ativo é grande, já que a dependência bilateral pode provocar problemas em um ambiente sujeito a ajustamentos sucessivos. Somente em k_2 , a escolha entre o mercado e a organização interna é indiferente.

Neste modelo, é também considerada a possibilidade de ocorrência de economias de escala e escopo. Tomando ΔC como a diferença entre o custo de produção caso duas atividades sejam realizadas sob um mesmo controle *vis-à-vis* sua realização através do mercado por duas ou mais firmas, esta variável (ΔC) correlacionada com a especificidade do ativo, é de se esperar uma relação positiva, mas decrescente, com o aumento de k (especificidade do ativo).

Sendo assim, o ônus pelo uso da organização interna é alto quando o produto é padronizado e a agregação através do mercado de economias é grande, ou seja, ΔC é grande quando k é baixo.

GRÁFICO 2

Custo Comparativo de Governança

Fonte: Williamson (1985, p. 93).

Vale ressaltar que o objetivo não é minimizar ΔC ou ΔG tomadas separadamente, mas, dada a especificidade do ativo, minimizar a soma da variação do custo de produção e governança, ou seja, $\Delta C + \Delta G$. Esta relação torna-se negativa a partir de k_2 , o qual é maior que k_1 , mostrando que as economias de escala/escopo são, assim, a favor da organização do mercado, sob uma faixa de valores mais ampla do que seria observada na ausência destes elementos promotores de economias de custo.

Considerando k^* como um grau ótimo de especificidade do ativo, o gráfico anterior permite observar que:

- os procedimentos do mercado possuem vantagens tanto em relação às economias de escala como à diferença dos custos de governança, no caso de ser fraca a especificidade ótima do ativo;
- a organização interna desfruta de vantagem no caso da especificidade alta, não apenas em razão do mercado obter pouca agregação, mas problemas de controle de qualidade podem surgir neste caso;
- para graus intermediários de especificidade do ativo, pequenas diferenças de custo ocorrem, viabilizando estruturas mixadas; surgem os contratos não-padronizados, já que algumas firmas fazem toda a produção, enquanto outras apenas uma parte e há uma insatisfação generalizada com os procedimentos adotados;
- de um modo geral, observa-se que a firma apresenta desvantagens em relação ao mercado com respeito aos custos de produção, já que ΔC é sempre > 0 ; sendo assim, a firma nunca promove uma integração por esta razão apenas, e somente quando se introduzem as dificuldades de contração é que há apoio à integração (para valores de $k^* > k_2$);
- as grandes firmas serão mais integradas na elaboração dos seus componentes do que as pequenas, *caeteris paribus*; e
- as insuficiências burocráticas internas de cada firma variam com a estrutura interna. A forma multidivisional (forma-*M*) é exequível, servindo para quebrar as distorções burocráticas que aparecem sob a forma unitária de empresa (forma-*U*). Em termos do gráfico anterior, a curva ΔG cairia sob a forma multidivisional, de tal modo que, mantendo ΔC inalterado, a forma-*M* será mais integrada do que a sua contrapartida na forma-*U*.

Há também a questão dos limites da eficiência, diante do conjunto de atividades que são potencialmente passíveis de serem exploradas pelas

firmas. Existem algumas atividades em que a integração vertical não pode ser considerada seriamente, ao passo que, em outras atividades, o controle comum de diversos estágios produtivos é visto naturalmente. Tompkins refere-se ao “núcleo tecnológico”, no sentido de ser uma força que busca a consolidação de atividades. Os limites da eficiência podem englobar não apenas as atividades-núcleo, mas também envolver outras atividades associadas, seja ao fornecimento ou à distribuição.

Concluindo, Williamson afirma que, com relação à integração vertical, a abordagem dos custos de transação mostra que a mesma deve ser realizada de maneira seletiva. Se, para alguns, este resultado pode parecer decepcionante, em face de sua subjetividade aparente, vale lembrar que os argumentos apresentados fornecem parâmetros capazes de promover a seleção sugerida pelo autor.

Compromissos Confiáveis

Após mostrar que a decisão de integração é baseada em *tradeoffs*, ante os extremos do mercado e a organização interna, Williamson parte para a análise das estruturas intermediárias, mediadas por relações contratuais. À proporção que as partes, por meio de compromissos confiáveis, consigam reduzir o risco da contratação bilateral, menores desajustes em relação às economias de escala e escopo poderão ocorrer, tornando atrativa a relação. Para tal, é necessário que os contratantes atinjam um relacionamento no qual ambos possam confiar (a transação é transferida do nó *B* para o *C* no Gráfico 1). Cabe lembrar que, conforme reconhece Williamson, os benefícios da “relação continuamente harmônica” não são exclusivos das relações comerciais, mas se aplicam a qualquer organização.

O autor mostra que existem muitos ofertantes qualificados que são neutros quanto ao risco, uma vez que produzirão para todo contrato para o qual o *break even* possa ser projetado. É assumido, também, que os ofertantes são prudentes. Os riscos diferenciados de quebra (prejuízo, falência) são crescentes sob diferentes investimentos e cenários de contrato. Dado que os ofertantes assumem contratos nestes termos, os compradores escolhem os termos que melhor atendem às suas necessidades.

Compromissos confiáveis e ameaças confiáveis possuem um atributo em comum: ambos ocorrem principalmente em conjunção com investimentos em ativos específicos. Mas, enquanto os compromissos confiáveis são tomados para apoiar alianças e promover a troca, as ameaças confiáveis aparecem no contexto de conflito e rivalidade. O primeiro envolve atos

recíprocos apoiados em salvaguardas nas relações, enquanto o outro tem por base os esforços unilaterais em obter ganhos.

Williamson mostra que a literatura das ameaças confiáveis é mais desenvolvida. Schelling, em um ensaio clássico, afirma que a barganha, na qual a principal fase é jogada na tática de cada parte a fim de obter uma vantagem em relação ao seu rival, passa a ser vista como um meio de manter a "confiança nas próprias mãos". A barganha pode ser encarada como um sistema de incentivos, assim como de divisão de ganhos.

A tradição do centralismo assegurava que os tribunais somente seriam acionados caso as disputas contratuais se elevassem. Como relativamente poucos contratos iam para disputa judicial, concluía-se que os contratos de um modo geral eram bem concebidos, ou as partes se esforçavam antes de encaminhar suas barganhas para os tribunais. A abordagem do ordenamento privado tem outro enfoque, já que os contratos devem ser vistos apenas como uma estrutura básica a partir da qual se pode levantar um recurso. Na verdade, todos os contratos, em especial os de longo prazo, são documentos incompletos e imperfeitos.

Os contratos devem, portanto, compreender omissões, contingências não-antecipáveis, de tal modo a se abrirem possibilidades para se resolverem as disputas sem o recurso imediato ao ordenamento legal.

Os acordos de auto-ajuda são, na visão de Telser, caracterizados pelo fato de que, se um contratante viola os termos do contrato, a única alternativa para a outra parte é romper o acordo. Contrariamente ao centralismo legal, os tribunais e outras terceiras partes são colocadas de fora. Em Taiwan, no final do século XIX, foram observados contratos que se assemelhavam a esta condição extrema.

5. Considerações Finais

Após termos feito esta apresentação, em certa medida exaustiva dos custos de transação, cabe perguntar: quais conclusões se extraem desta teoria, e em que medida nos podem ser úteis?³

3 Cabe apontar que o Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (Pensa), desenvolvido na USP, sob a coordenação dos professores Décio Zylbersztajn e Elizabeth Farina, tem buscado fazer uso de vários conceitos relativos à Teoria dos Custos de Transação no exame das cadeias agroindustriais.

Antes de tentarmos responder, vale frisar que longe de nós está a pretensão de ter abarcado completamente todos os matizes teóricos da Teoria dos Custos de Transação, assim como a sua relação com a OI. Entre as várias omissões, uma se destaca: faltou – quem sabe em razão da boca torta pelo uso do cachimbo do economista – uma apresentação sobre a natureza interna da firma, mostrando as relações e disfunções que se formam nas organizações, à medida que vão se tornando mais complexas. A separação entre a gerência e o controle tem recebido grande atenção da literatura,⁴ mostrando que a multiplicidade de objetivos paralelos pode levar, em determinadas circunstâncias, à senilidade das organizações. Enfim, vários outros aspectos poderiam ser abordados, sem se desviar da temática proposta, mas, em face do conteúdo conceitual já acumulado neste trabalho, torna-se mais prudente buscar uma reflexão, ainda que preliminar, sobre os desdobramentos da teoria apresentada.

Levando em conta as principais vertentes da Organização Industrial, apesar das diferenciações de enfoque de cada uma, o esforço de compatibilização de conceitos é válido. Pois, como reconhece o próprio Williamson, a economia dos custos de transação não se propõe a excluir ou substituir outras dimensões de custos, como os vários conceitos que vêm sendo desenvolvidos pela chamada vertente da E-C-D. Na verdade, conforme podemos observar, a teoria estudada apresenta uma nova dimensão para os custos, extrapolando-os da perspectiva interna dos fatores.

Resta saber qual o significado efetivo que esta dimensão de custo possui no mundo real. Neste sentido, verifica-se que o avanço das relações capitalistas tem promovido o “esgotamento” de alguns fatores promotores de economias, como as economias de escala e integração vertical. Por outro lado, é crescente o destaque das economias de escopo e dos custos de transação, evidenciando não apenas que as relações de custos na economia são repletas de *tradeoffs*, mas que o resultado tem tendido para os últimos fatores mencionados.

As firmas – instituições econômicas – são a instância, por excelência, onde muitas das transformações organizacionais se dão. Sua funcionalidade, enquanto elo coordenador da atividade econômica, viabiliza o estabelecimento de diversos arranjos contratuais, tornando-a elemento central das inovações tecnológicas/organizacionais.

4 Ver Teoria do Agente-Principal, desenvolvida nos anos 70, onde três condições fazem-se necessárias: a) o agente dispõe de várias ações possíveis de se executar; b) sua ação afeta tanto o seu bem-estar como o do principal; e c) suas ações são dificilmente monitoráveis.

O crescimento das parcerias/alianças estratégicas entre os grandes grupos, bem como entre estes e pequenos e médios fornecedores, coloca em evidência a necessidade de se examinar a maneira como os agentes organizam suas transações econômicas. A TCT permite-nos concluir que o sistema de preços não é elemento exclusivo, único, de coordenação entre os agentes, principalmente quando o relacionamento entre as partes se inscreve no longo prazo e envolve ativos específicos. Alianças estratégicas são construídas, tornando o desenvolvimento de produtos, mercados e processos uma ação conjunta.

Com certeza, as condições que propiciam a redução do custo de transação estão relacionadas tanto com fatores sujeitos ao controle interno da firma – como, por exemplo, os investimentos em ativos específicos – quanto dependentes das condições legais, institucionais e mesmo comportamentais entre os agentes, os quais são externos à sua ação. As estruturas industriais, bem como o grau de integração vertical das empresas, são moldadas por considerações relativas aos custos de transação associados às diversas alternativas organizacionais.

Em uma economia crescentemente competitiva, onde os sistemas econômicos estão cada vez mais expostos à concorrência e, portanto, à incerteza, as firmas buscam reforçar suas vantagens competitivas. Na maioria das vezes, a questão sobre os limites das atividades que serão internalizadas ou não é crucial, principalmente quanto aos seus efeitos estratégicos em relação ao crescimento e à sua posição competitiva. O escopo do *core business*, por parte das empresas, dependerá da capacidade de estabelecer relações com fornecedores e distribuidores que não sejam marcadas por posturas oportunistas, de curto prazo, mas, ao invés, sejam capazes de empregar os mais eficientes meios para realização das transações. Faz-se necessário arbitrar riscos e dividir ganhos, mantendo elevados os incentivos das partes.

As relações com os fornecedores, bem como a especificidade do ativo envolvido na transação, são determinantes para a natureza da transação considerada eficiente, ou seja, aquela de menor custo. Williamson mostra que, quanto maior for a especificidade dos ativos ou, em outras palavras, quanto menor for a liquidez do bem envolvido na transação, menores são as vantagens do mercado *vis-à-vis* sua realização pela firma.

Todavia, à medida que as partes conseguem estabelecer uma confiança mútua, reduzindo ou eliminando o comportamento oportunista, formam-se condições para que as transações sejam realizadas em níveis elevados de eficiência. As relações contratuais, neste caso, são maduras, visando aos interesses comuns de longo prazo. Para tal é preciso que os riscos sejam compartilhados e, mais do que isto, é necessário que as partes reconheçam

como legítimo o contrato, mostrando-se abertas a negociar as inevitáveis contingências que surgirão durante a sua execução. O comportamento estratégico de cada parte contratante é decisivo para a viabilidade de se estabelecer um compromisso confiável.

Referências Bibliográficas

- ALCHIAN, Armen A., CRAWFORD, Robert G., KLEIN, Benjamin. Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process. *The Journal of Law and Economics*, v. 21, n. 2, Oct. 1978.
- ALCHIAN, Armen A., DEMSETZ, Harold. Production, information costs, and economic organization. *American Economic Review*, n. 62, p. 777-795, Dec. 1972.
- ARROW, K. J. The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation. In: HAVEMAN, R., MARGOLIS, J. (eds.). *Public expenditure and policy analysis*. Chicago: Rand McNally, 1977. [A edição original é de 1969.]
- _____. Information and economic behavior. In: *Collected papers of Kenneth J. Arrow*. The Belknap Press of Harvard University Press, 1973.
- _____. *The limits of organization*. New York: Norton & Company, 1974.
- CHANDLER, A. D. *Strategy and structure*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1962.
- COASE, R. H. *The firm, the market and the law*. London: The Chicago University Press Ltd., 1988.
- _____. Comments to *On the new institutional economics* by Steven Cheung. In: WERIN, L., WIKANDER, H. (eds.). *Contract economics*. Blackwell, 1992.
- _____. The nature of the firm. In: WILLIAMSON, O., WINTER, S. G. (eds.). *The nature of the firm – origins, evolution, and development*. New York: Oxford University Press, 1993a. [A edição original é de 1937.]
- _____. Nobel lecture: the institutional structure of production. In: WILLIAMSON, O., WINTER, S. G. (eds.). *The nature of the firm – origins, evolution, and development*. New York: Oxford University Press, 1993b.
- DELFIM NETTO, A. Coase: direito e economia. *Folha de S. Paulo*, 23.10.91.
- MASON, E. Price production of large scale enterprise. *American Economic Review*, v. 29, p. 64-71, 1939.

- NELSON, Richard, WINTER, S. G. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.
- NORTH, Douglas C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter 1991.
- PARCIAS JR., C. *Organização dos mercados, as instituições e o processo inflacionário*. Rio de Janeiro: PUC/Departamento de Economia, 1990 (Tese de Mestrado).
- SCHERER, F. M. *Market structure and performance: overall appraisal*. 1990.
- SIMON, H. A. Bounded rationality. In: EATWELL, MILGATE, NEWMAN (eds.). *The new palgrave: a dictionary of economics*. London: MacMillan, 1987, v. 1.
- _____. Organizations and markets. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 2, Spring 1991.
- TIROLE, Jean. *The theory of industrial organization*. The MIT Press, 1988.
- WILLIAMSON, Oliver E. The vertical integration of production: market failure considerations. *The American Economic Review*, v. 61, p. 112-125, 1971.
- _____. *Markets and hierarchies – analysis and antitrust implications*. London: Collier Macmillan Publishers, The Free Press, 1975.
- _____. The modern corporation: origins, evolution, attributes. *Journal of Economic Literature*, v. 19, p. 1.537-1.568, Dec. 1981.
- _____. *The economic institutions of capitalism – firms, markets, relational contracting*. London: Free Press, MacMillan, 1985.
- _____. Strategizing, economizing, and economic organization. *Strategic Management Journal*, v. 12, p. 75-94, 1991a.
- _____. Economic institutions: spontaneous and intentional governance. *The Journal of Law, Economics and Organization*, v. 7, Sep. 1991b.
- _____. Comments by Oliver Williamson. In: JENSEN, M. C., MECKLING, W. *Specific and general knowledge, and organizational structure*. In: WERIN, Lars, WIJKANDER, Hans (eds.). *Contract economics*. Blackwell, 1992.



Taxa de Investimento e Desempenho do BNDES: 1985/94*

ANDRÉ VILLELA**

RESUMO Neste artigo são analisados os desembolsos do BNDES no período 1985/94, com especial atenção à sua distribuição segundo ramos de atividade, gêneros de indústria e agência (BNDES, FINAME e BNDESPAR). Além disso, foi estimado o peso desses desembolsos, a cada ano, na formação bruta de capital fixo realizada no país no período, levando em consideração apenas aqueles investimentos potencialmente financiáveis pelo Banco.

ABSTRACT *The article analyses the disbursements of the BNDES in the period 1985/94, specially its distribution into sectors, industries and agencies (BNDES, FINAME and BNDESPAR). Also, their share of total gross capital fixed formation, for each year, was estimated, considering only those investments potentially financed by the Bank.*

* O autor agradece a Edmar Bacha, Armando Castelar Pinheiro e aos participantes de um seminário realizado no BNDES pelos comentários feitos a uma versão preliminar deste artigo; a Rosiney Zenaro por ter gentilmente fornecido as séries estatísticas revistas de desembolsos do BNDES e eliminado dúvidas importantes na hora de interpretá-las; e também a Eduardo P. Cavalcanti pelo apoio computacional. Os erros porventura remanescentes, é claro, são de minha inteira responsabilidade.

** Economista do Convênio BNDES/Pnud.

1. Introdução

Com a recente divulgação de séries revistas dos desembolsos do BNDES em dólares para o período 1985/94, torna-se possível analisar a sua evolução, com ênfase na distribuição por gênero de indústria, ramos de atividade, programa e modalidade operacional. Ademais, com base nos dados da taxa de investimento calculada pelo IBGE, pode-se estimar a contribuição dos desembolsos do Banco para o total da formação bruta de capital fixo (FBCF) no Brasil.

Assim, a próxima seção faz uma breve descrição do desempenho do BNDES e de sua importância para a taxa de investimento total do Brasil, dando ênfase ao período mais recente (1990/94), com base nos dados divulgados pelo seu Departamento de Planejamento. A terceira seção resume as principais conclusões. Um Anexo Metodológico encontra-se disponível no final do trabalho.

2. Desembolsos do BNDES e Investimento Total no Brasil

Após crescer 5,7%, o produto interno bruto do Brasil atingiu, em 1994, cerca de US\$ 531 bilhões.¹ Considerando-se uma taxa de investimento de 22,9% do PIB (a preços correntes) no ano passado, o total da FBCF teria sido de aproximadamente US\$ 120 bilhões. Ocorre porém que, em virtude de uma forte discrepância na variação dos preços dos bens de investimento e dos demais bens da economia, as taxas de investimento a preços correntes têm tendido a superar aquelas calculadas a preços constantes de 1980. A Tabela 1 traz ambas as séries desde 1985, na qual aparece claramente a diferença entre elas.

Os desembolsos do BNDES em 1994 atingiram US\$ 5,5 bilhões, representando um crescimento de aproximadamente 70% em relação ao ano anterior, o que constitui o melhor resultado (em termos reais) nos últimos 10 anos.²

¹ Estimativa do Banco Central. A metodologia adotada pelo Bacen para o cálculo do PIB brasileiro em dólares correntes consiste na estimativa de uma taxa de câmbio moeda nacional/US\$ segundo a noção de paridade do poder de compra e sua posterior aplicação sobre a série de PIB a preços correntes publicada pelo IBGE. A Tabela A2, no Anexo, traz a série de PIB em dólares desde 1985. Para detalhes da metodologia do Bacen, ver Albuquerque (1991).

² Vale notar que parte desse crescimento se deveu à apreciação do real frente ao dólar.

TABELA 1

Taxa de Investimento (FBCF/PIB) – 1985/94

(Em %)

ANO	A PREÇOS DE 1980	A PREÇOS CORRENTES
1985	16,4	19,1
1986	18,8	19,1
1987	17,9	22,2
1988	17,0	22,7
1989	16,7	24,8
1990	15,5	21,6
1991	15,0	19,0
1992	13,7	19,1
1993	14,5	20,4
1994 ^a	16,3	22,9 ^b

Fonte: IBGE.

^a Estimativa do Ipea.^b Estimativa do autor, supondo em 1994 a mesma estrutura de preços relativos de 1993.

TABELA 2

Desembolsos do BNDES – 1985/94

ANO	DESEMBOLSOS (Em US\$ Milhões Correntes)	ÍNDICE (Em US\$ Constantes de 1994)
1985	3.006,1	63,5
1986	3.499,8	76,7
1987	4.267,0	91,2
1988	4.129,5	85,1
1989	3.156,1	62,0
1990	3.248,0	61,5
1991	3.077,4	57,9
1992	3.178,5	59,3
1993	3.224,0	59,3
1994	5.511,1	100,0

Fonte: BNDES.

Nota: Os valores a preços correntes foram deflacionados pelo índice de preços para bens industriais norte-americano (linha 63a, International Financial Statistics/FMI), dando origem à segunda coluna.

Com base nas taxas de investimento apresentadas na Tabela 1 e tendo em vista as estimativas do PIB brasileiro em dolares feitas pelo Banco Central, é possível obter uma estimativa do valor dos investimentos realizados no país a cada ano e a participação dos desembolsos do BNDES nesse total.³ A primeira coluna da Tabela 3 mostra que esta participação vinha caindo até 1989, quando atingiu 3,1%, tendo se recuperado parcialmente desde então, alcançando 4,5% em 1994.

Contudo, com a finalidade de se ter uma idéia mais precisa da importância do crédito fornecido pelo Banco no investimento *potencialmente apoiável* por ele, foram efetuados alguns ajustes nas séries de desembolso e de investimento para o período 1985/94, cujos detalhes são apresentados no Anexo Metodológico deste artigo.

Como resultado, obteve-se uma série *ajustada*, cujos resultados constam da segunda coluna da Tabela 3.

A série *ajustada* incorpora alguns ajustes tanto no valor desembolsado pelo Banco (o “numerador”) como no total de investimentos no Brasil (o “denominador”). *Grosso modo*, do numerador foram retirados os valores correspondentes aos desembolsos feitos à guisa de “fortalecimento e saneamento

TABELA 3

Desembolsos do BNDES/Total da FBCF – 1985/94

(Em %)

ANO	SÉRIE NORMAL	SÉRIE AJUSTADA
1985	5,8	4,6
1986	5,4	5,5
1987	5,3	7,6
1988	4,8	6,0
1989	3,1	5,1
1990	3,6	7,3
1991	3,7	8,7
1992	3,7	8,9
1993	3,3	8,3
1994 ^a	4,5	12,8

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados básicos do IBGE (investimento), Bacen (PIB) e BNDES (desembolsos).

^a Baseado em estimativa do PIB em dólares (Bacen) e da taxa de investimento (Ipea).

3 Um esforço semelhante foi feito para o período 1952/69 pela equipe da revista Conjuntura Econômica [ver FGV (1973)].

financeiro" e "objetivos sociais" e aqueles destinados ao setor público. Quanto ao montante total de investimentos realizados no país, considerou-se apenas aquela parcela a cargo do "setor privado não-financeiro", o que exclui o setor público, as instituições financeiras e as empresas de seguros.

A segunda coluna da Tabela 3 mostra a evolução dos desembolsos do BNDES como proporção da FBCF, a partir das séries de dados ajustadas. Conforme se vê, a participação dos empréstimos no total *potencialmente* apoiado pelo Banco é consideravelmente maior e apresenta tendência de crescimento na última década, atingindo 12,8% em 1994, quando se observou a mais alta proporção no período em análise.

A diferença entre as duas séries decorre do fato de que, até 1988, uma parte considerável dos desembolsos do BNDES era realizada com vistas ao "fortalecimento e saneamento financeiro" das empresas, e não propriamente à realização de investimentos "fixos/mistos".⁴ Além disso, o setor público era contemplado, até o final da década de 80, com empréstimos do Banco, tendo esta proporção alcançado 57% em 1985.⁵ Dado que estas duas parcelas foram debitadas do "numerador", a série *ajustada* diverge em muito da *normal*.

Conforme já observado, desde 1990 verifica-se uma perda da importância relativa do apoio ao setor manufatureiro, contrapondo-se a esta o crescimento da participação dos setores agropecuário e de serviços (Tabela 4). Este movimento reflete, entre outras coisas, o desempenho do Programa FINAME Agrícola, cujos desembolsos totais em 1994 foram da ordem de US\$ 840 milhões (expansão de cerca de 60% em relação ao ano anterior).

TABELA 4

Distribuição dos Desembolsos do BNDES segundo Ramos de Atividade - 1990/94

(Em %)

RAMOS DE ATIVIDADE	1990	1991	1992	1993	1994
Mineração	1	1	2	2	1
Agropecuária	4	7	15	18	20
Indústria Manufatureira	74	66	50	49	41
Serviços	21	25	34	32	39

Fonte: BNDES.

4 Os investimentos "mistos" são aqueles que envolvem capital de giro associado a um financiamento de capital fixo.

5 Os empréstimos do BNDES ao setor público estão atualmente restringidos, conforme determinado na Resolução 2.008/89 do Banco Central.

No que diz respeito ao apoio conferido ao setor de serviços, do total de cerca de US\$ 2,1 bilhões desembolsados em 1994, 46% corresponderam ao ramo de transportes (ônibus, caminhões e navios) e 16% aos serviços industriais de utilidade pública. Este último ramo, juntamente com construção, comunicações e a parcela de diversos referente à armazenagem de grãos, resume o apoio do BNDES ao setor de infra-estrutura, cuja evolução é vista no Tabela 5.⁶

Também com relação à distribuição dos desembolsos do BNDES, percebe-se uma concentração em alguns gêneros da indústria, em especial naqueles relacionados ao esforço de substituição de importações das décadas de 70 e 80, no bojo do II PND. Segundo se vê na Tabela 6, esses gêneros (papel e papelão, química e metalurgia) e o de produtos alimentares receberam cerca de 60% do total desembolsado para a indústria de transformação no período 1990/94. Nota-se, contudo, que, com exceção de papel e papelão, os demais gêneros foram contemplados com recursos do Banco compatíveis com a sua participação no total do valor da transformação industrial no período.

É interessante ressaltar que os quatro gêneros da indústria que mais receberam recursos do BNDES no período em apreço também apresentaram uma

TABELA 5

Desembolsos do BNDES Destinados ao Setor de Infra-Estrutura – 1985/94

ANO	DESEMBOLSOS (Em US\$ Milhões Correntes)	% DO TOTAL DOS DESEMBOLSOS
1985	384,8	12,8
1986	425,9	12,2
1987	578,6	13,6
1988	306,7	7,4
1989	298,3	9,5
1990	173,8	5,4
1991	171,4	5,6
1992	391,8	12,3
1993	367,9	11,4
1994	852,6	15,5

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do BNDES.

Nota: Dada a dificuldade de subtrair a parcela dos desembolsos destinados à construção de silos e armazéns para grãos do item "diversos", nas estatísticas do BNDES estes não foram incluídos no total dos empréstimos ao setor de infra-estrutura.

⁶ A classificação usualmente empregada pelo BNDES inclui os financiamentos para o setor de transportes como parte do apoio ao setor de infra-estrutura, resultando, portanto, em valores superiores aos constantes da Tabela 5.

TABELA 6

Participação dos Gêneros no Total dos Desembolsos do BNDES e no Valor da Transformação Industrial e Variação da Produtividade e do Emprego – 1990/94

(Em %)

GÊNEROS DA INDÚSTRIA	DISTRIBUIÇÃO POR GÊNEROS		TAXA DE CRESCIMENTO	
	Desembolsos	Valor da Transformação Industrial	Produtividade da Mão-de-Obra ^a	NHPP
Indústria de Transformação	100,0	100,0	38,5	-21,8
Minerais Não-Metálicos	3,6	4,0	30,0	-23,6
Metalurgia	12,3	10,4	30,2	-15,0
Mecânica	6,2	20,7	46,5	-21,8
Material Elétrico e de Comunicações	3,3	6,3	60,1	-30,4
Material de Transporte	6,9	7,4	50,7	-11,5
Madeira	1,9	1,1	n.d.	n.d.
Mobiliário	0,5	0,9	n.d.	n.d.
Papel e Papelão	23,5	3,3	47,1	-23,9
Borracha	0,5	1,2	43,6	-23,6
Couros e Peles	0,3	0,5	n.d.	n.d.
Química	12,0	11,3	38,3	-26,7
Farmacêutica	0,3	2,0	0,5	-6,8
Perfumaria, Sabões e Velas	0,1	1,1	32,5	-16,4
Produtos de Matérias Plásticas	4,2	2,1	19,0	-18,4
Têxtil	5,5	4,2	39,4	-28,6
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	1,1	3,7	13,2	-24,8
Produtos Alimentares	11,2	10,9	35,3	-22,1
Bebidas	4,7	1,9	52,2	-23,7
Fumo	0,6	1,2	49,3	-24,7
Editorial e Gráfica	0,8	2,9	n.d.	n.d.
Diversos	0,5	2,7	n.d.	n.d.

Fonte: Para valor da transformação industrial, elaboração do autor a partir de dados do IBGE (Censo Industrial – 1985 e Pesquisa Industrial Mensal) e, para dados de desembolso, BNDES.

Nota: A participação de cada gênero no total do valor da transformação industrial no período em apreço foi obtida a partir da atualização do VTI em 1985, constante do Censo Industrial, com base na taxa de variação do valor da produção industrial, divulgada pela Pesquisa Industrial Mensal.

NHPP = número de horas pagas na produção.

n.d. = não-disponível.

^a Ver nota de rodapé 7.

taxa de crescimento da produtividade horária da mão-de-obra apreciável no período 1990/94.⁷ No caso específico de metalurgia, este desempenho se deu em paralelo a uma perda de emprego – medido pelo número de horas pagas na produção – inferior à média (ver Tabela 6).⁸

Um outro ponto a ser destacado refere-se ao peso das operações indiretas nos desembolsos do BNDES nos últimos anos. Conforme se nota na Tabela 7, do volume total desembolsado em 1994, cerca de 71% foram realizados através da rede de agentes financeiros, dos quais a maioria (81%) a cargo da FINAME, cujos desembolsos vêm crescendo na década de 90, passando a representar parcela substancial do total dos empréstimos do Banco. Como consequência, assiste-se, paralelamente, a um aumento da participação das operações da FINAME no total investido em máquinas e equipamentos no país.

TABELA 7

Desempenho da FINAME e Distribuição dos Desembolsos do BNDES por Modalidade Operacional – 1985/94

ANO	DESEMPENHO DA FINAME			DISTRIBUIÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO BNDES (Em %)		
	Desembolsos (Em US\$ Milhões Correntes)	FINAME/BNDES (Em %)	FINAME/Total Investido em Máquinas e Equipamentos no Brasil (Em %)	Operações Diretas	Operações Indiretas	FINAME/Total das Operações Indiretas
1985	831,8	27,7	4,8	62	38	74
1986	1.196,6	34,2	7,1	52	48	72
1987	1.420,8	33,3	6,9	40	60	56
1988	1.332,1	32,3	5,1	49	51	64
1989	1.073,7	34,0	4,0	46	54	64
1990	1.050,3	32,3	3,8	52	48	68
1991	1.049,7	34,1	4,8	53	47	73
1992	1.382,6	43,5	6,7	39	61	67
1993	1.507,9	46,8	5,4	41	59	80
1994	3.197,7	58,0	7,7	29	71	81

Fonte: Para desembolsos, BNDES e, para investimentos, elaboração do autor a partir de dados do IBGE.

Nota: O valor do investimento em máquinas e equipamentos em 1993 e 1994 foi obtido através da aplicação, sobre o valor em 1992, da taxa de variação do respectivo índice de quantum publicado pelo Ipea.

⁷ Esta é definida como a relação entre a produção física e o número de horas pagas na produção (NHPP).

⁸ Os coeficientes de correlação de Spearman entre as variáveis "desembolsos" e, respectivamente, "variação da produtividade" e "variação do número de horas pagas na produção" são iguais a 0,224 e -0,65, o que indica fraca correlação entre elas.

Em suma, os resultados apresentados no presente trabalho podem ser agrupados em dois conjuntos principais. Em primeiro lugar, de um ponto de vista mais global, ressalta-se a forte recuperação apresentada pelos desembolsos do BNDES em 1994, quando atingiram o maior volume nos últimos 10 anos (US\$ 5,5 bilhões). Tendo em vista a evolução da taxa de formação bruta de capital fixo desde 1985, os empréstimos do BNDES se situaram em torno de 3% a 6% do total dos investimentos no Brasil desde então. Contudo, quando são feitos os ajustes para se levar em conta apenas aquela parcela dos investimentos financiável pelo BNDES, esta proporção sobe consideravelmente, tendo atingido aproximadamente 12,8% em 1994.

Em segundo lugar, no interior do BNDES, merecem ser ressaltados os seguintes movimentos: a) recuo da importância dos desembolsos destinados à indústria de transformação, sobretudo a partir da década de 90; como contrapartida, b) crescente importância dos empréstimos para os setores agropecuário e de serviços; c) expansão na participação dos desembolsos realizados pela FINAME; e, conseqüentemente, d) predomínio das operações indiretas (realizadas por agentes financeiros) no total desembolsado pelo Banco.

3. Conclusões

Da análise das séries de investimento e dos dados de desempenho do BNDES seguem-se algumas conclusões, cujos pontos principais são resumidos a seguir:

- a) queda, até 1992, da taxa de investimento global do Brasil, medida pela relação formação bruta de capital fixo/PIB (a preços constantes) e sua paulatina recuperação desde então;
- b) tendência de aumento da participação dos desembolsos do BNDES no total dos investimentos no país;
- c) crescente importância dos setores de serviços e agropecuária enquanto destino dos desembolsos do Banco, em detrimento da indústria manufatureira;
- d) no interior do setor de serviços, expansão dos desembolsos destinados à área de infra-estrutura a partir de 1992, quando voltaram a representar aproximadamente 12% do total dos empréstimos concedidos;

e) concentração nos gêneros papel e papelão, química, metalurgia e produtos alimentares de cerca de 60%, em média, dos desembolsos ao setor manufatureiro no período 1990/94; e

f) crescente peso dos desembolsos da FINAME, implicando maior participação das operações indiretas (através da rede de agentes financeiros credenciados) no total.

Anexo Metodológico

Para que se obtivesse uma aproximação mais realista do efetivo peso dos recursos desembolsados pelo BNDES no total dos investimentos (formação bruta de capital fixo) realizados no país no período recente, foi necessária a realização de alguns ajustes nas diversas séries estatísticas utilizadas.

Basicamente, no total desembolsado considerou-se apenas a parcela correspondente, a cada ano, aos investimentos "fixos/mistos", isto é, aqueles que compreendem *operações de ampliação ou adequação da capacidade instalada, racionalização/modernização, comercialização de equipamentos e desenvolvimento tecnológico*.⁹ Os percentuais correspondentes aos investimentos fixos/mistos aparecem na coluna 2 da Tabela A1, enquanto a coluna 3 apresenta o total desembolsado apenas com a finalidade de investimentos fixos/mistos.

Até 1986, o BNDES realizava parte ponderável de suas operações com a administração pública, direta e indireta. Contudo, uma série de resoluções do Banco Central limitou a realização de operações de crédito de bancos oficiais (inclusive o BNDES) com aquele tipo de cliente, levando, assim, a uma progressiva redução do peso dos desembolsos para o setor público no total. Apenas os percentuais correspondentes ao setor privado (apresentados na coluna 4) foram levados em consideração, dando origem à coluna "Desembolsos do BNDES Ajustados".¹⁰

Para se obter o volume dos investimentos (FBCF) realizados no Brasil no período, o PIB em dólares correntes de cada ano, calculado pelo Bacen, foi multiplicado pela respectiva taxa de investimento (também a preços correntes), dando origem à coluna 3 da Tabela A2.

⁹ Ficam excluídos, portanto, os desembolsos visando ao "fortalecimento e saneamento financeiro" e aqueles com "objetivos sociais".

¹⁰ Como se verá mais adiante, a parcela do investimento realizado pelas "administrações públicas" e "empresas públicas não-financeiras" também será debitada do total da FBCF.

TABELA A1

Desembolsos do BNDES – 1985/94

ANO	DESEMBOLSOS (Em US\$ Milhões Correntes) (1)	COM OBJETIVO "FIXO/MISTO" (Em %) (2)	DESEMBOLSOS COM OBJETIVO "FIXO/MISTO" (Em %) (1)*(2) = (3)	DESTINADOS AO SETOR PRIVADO (Em %) (4)	DESEMBOLSOS DO BNDES AJUSTADOS (Em US\$ Milhões Correntes)(3)*(4) = (5)
1985	3.006,1	65	1.954,0	43	840,2
1986	3.499,7	69	2.414,8	53	1.279,8
1987	4.267,0	82	3.498,9	65	2.274,3
1988	4.129,5	71	2.931,9	68	1.993,7
1989	3.156,1	86	2.714,2	81	2.198,5
1990	3.248,0	95	3.085,6	86	2.653,6
1991	3.077,4	95	2.923,5	87	2.543,7
1992	3.178,5	97	3.083,1	84	2.589,8
1993	3.224,0	92	2.966,1	88	2.610,1
1994	5.511,1	94	5.180,4	85	4.403,4

Fonte: *Elaboração do autor a partir de dados originais de desembolsos do BNDES.*

Em trabalho realizado em 1991, o Departamento de Contas Nacionais do IBGE estimou a parcela da FBCF a cargo de cada um dos seguintes setores no ano de 1985: “empresas não-financeiras públicas”, “setor privado não-financeiro”, “instituições financeiras”, “empresas de seguros” e “administrações públicas” [ver IBGE (1992)]. Para efeito do cálculo dos investimentos *potencialmente financiáveis* pelo Sistema BNDES, considerou-se apenas aqueles realizados pelo “setor privado não-financeiro” (o que corresponde à soma dos conceitos de “famílias” e “empresas não-financeiras privadas”, nas Contas Nacionais), que, naquele ano, respondeu por 64,5% do total investido no país. Ainda com relação às “famílias”, computou-se apenas a parcela realizada por “agropecuária” e “outros” (microempresas e autônomos), uma vez que o Banco não apóia “unidades familiares” e “educação e saúde”.

Partindo da abertura da formação bruta de capital fixo segundo o agente, constante de Bonelli e Pinheiro (1994, p. 21), considerou-se aquela parcela a cargo do “setor privado” e “outros”, o que implica desconsiderar os investimentos realizados pelo “governo” e “estatais federais”.¹¹ As parcelas

11 *Nota-se que, em virtude de não se dispor de uma decomposição da FBCF por setor institucional (isto é, empresas privadas e públicas, famílias, instituições financeiras, instituições de seguro e administrações públicas) para os anos posteriores a 1985, foram consideradas as proporções observadas naquele ano como constantes ao longo de todo o período.*

TABELA A2

PIB e Formação Bruta de Capital Fixo – 1985/94

ANO	PIB (Em US\$ Milhões Correntes) (1)	TAXA DE INVESTIMENTO (Em %) (2)	VALOR INVESTIDO (Em US\$ Milhões Correntes) (1)*(2) = (3)	PARCELA FINANCIÁVEL PELO BNDES (Em %)(4)	INVESTIMENTOS POTENCIALMENTE APOIÁVEIS PELO BNDES (Em US\$ Milhões Correntes) (3)*(4) = (5)
1985	304.491,0	16,9	51.459,0	35,3	18.147,7
1986	337.364,9	19,1	64.436,7	35,9	23.143,2
1987	361.721,2	22,2	80.302,1	37,1	29.769,7
1988	378.513,1	22,7	85.922,5	38,5	33.119,9
1989	412.832,8	24,8	102.382,5	42,9	43.884,1
1990	417.054,0	21,6	90.083,7	40,1	36.158,6
1991	436.842,6	19,0	83.000,1	35,3	29.312,1
1992	449.933,0	19,1	85.937,2	34,0	29.200,6
1993	484.856,1	20,4	98.910,1	31,8	31.467,2
1994	531.029,1	22,9	121.605,7	28,3	34.463,8

Fonte: *Elaboração do autor a partir de dados do IBGE e do Banco Central (PIB em dólares correntes).*

debitadas constituem a parte do total investido no país que não é objeto de apoio do BNDES, dando origem à coluna 5, denominada Investimentos *Potencialmente Apoiáveis* pelo BNDES.

Finalmente, o peso *efetivo* do crédito do BNDES no total do investimento potencialmente apoiável foi obtido a partir da divisão da última coluna da Tabela A1 (Desembolsos do BNDES *Ajustados*) pela última coluna da Tabela A2 (Investimentos *Potencialmente Apoiáveis* pelo BNDES), dando origem à coluna *Série Ajustada*, na Tabela 3.

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Pedro Henrique E. Determinação do PIB em dólares pela teoria da paridade do poder de compra. *Boletim do Banco Central do Brasil*, v. 27, p. 151-157, ago. 1991.
- BNDES. *Séries estatísticas, 1985-94 (valores em US\$)*, 1995, mimeo.
- BONELLI, Regis, PINHEIRO, Armando C. O papel da poupança compulsória no financiamento do desenvolvimento: desafios para o BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 17-36, jun. 1994.

FGV. BNDE – sua influência no crescimento do país. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 27, n.6, p. 98-104, jun. 1973.

IBGE. *Censo Industrial – 1985*.

_____. *Pesquisa Industrial Mensal*, diversos números.

_____. *Novo sistema de contas nacionais: séries correntes, 1981-85*. Rio de Janeiro, jun. 1992 (Textos para Discussão, 51).

_____. *Anuário Estatístico do Brasil – 1993*.

IPEA. *Boletim Conjuntural*, n. 28, jan. 1995.



Fontes de Recursos do BNDES*

MARTA PROCHNIK**

RESUMO Este artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, resume-se a história da captação de recursos do BNDES em quatro etapas, destacadas de acordo com a fonte de recursos predominante. Na segunda seção, são definidas as principais rubricas que compuseram as tabelas, identificando-se a legislação básica que deu origem ao recurso ou que definiu sua vinculação ao Banco. A essas duas seções segue-se a apresentação das tabelas com os valores dos recursos mobilizados pelo BNDES segundo as principais fontes. A mesma série é apresentada em valores correntes, em dólares e em percentuais de participação de cada rubrica em relação ao valor total captado anualmente. As tabelas são o núcleo deste artigo, nas quais os valores publicados ao longo da história do BNDES são analisados e reagrupados, perseguindo um critério homogêneo. Por fim, apresenta-se a ementa de cada instrumento legal citado, complemento também de utilidade para auxiliar outras pesquisas sobre o tema.

ABSTRACT *This review has four distinct sections. The first summarizes the fund-raising history of the BNDES in four separate stages broken down according to the primary source of resources. The second part defines the key items included in the tables, identifies the legislation which gave rise to each appropriation or that established a link between each and the Bank. These two introductory sections are followed by tables showing the magnitude of resources handled by the BNDES broken down by source. The same series is presented in current values, in dollars, and in percentage share of each item vis-à-vis the total amount of resources secured annually. The tables are the core of this survey where the statistics disclosed by the BNDES along its existence are analyzed and regrouped according to standardizing criteria. Finally, the paper presents a brief description of each legal instrument quoted which readers may find useful as an aid for research on the subject.*

* Este trabalho contou com a colaboração de Edmond Rubim Araújo, Karina Azevedo Motta, Marcos Wanderlei Pereira e Teresa Cosentino.

** Economista do Departamento de Captação de Recursos do BNDES.

1. Evolução da Captação de Recursos

Ao longo da história do BNDES observa-se a preponderância de recursos originários de poupança fiscal de natureza compulsória. Dependendo da fonte predominante, é possível identificar quatro etapas distintas no período 1952/93.

A primeira etapa, entre 1952 e 1966, caracteriza-se pela presença de recursos arrecadados na forma de adicionais ao imposto de renda; na segunda etapa, entre 1967 e 1973, verifica-se a importância das dotações orçamentárias e dos recursos oriundos das reservas monetárias, quando, portanto, o então BNDE integra os orçamentos fiscal e monetário; na terceira, entre 1974 e 1988 são destinados ao Banco recursos das contribuições sociais ao PIS e ao Pasep, sendo que, após 1988, apesar de a maioria dos recursos continuar proveniente dessas mesmas contribuições, a vinculação constitucional do BNDES ao Programa do Seguro-Desemprego e, através de lei, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) define um novo quadro institucional, configurando uma quarta etapa atualmente em vigor.

A primeira etapa inicia-se com a criação do BNDE, em 1952, quando o "adicional restituível sobre o imposto de renda" foi adotado como principal fonte de recursos. O adicional, instituído em 1951, deveria constituir um fundo especial para financiar o crescimento econômico, a ser denominado Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE), que deveria compor a contrapartida, em cruzeiros, dos recursos externos destinados à importação de equipamentos, conforme entendimentos entre os governos brasileiro e norte-americano através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

O esquema concebido para a canalização de recursos para o crescimento econômico mostra que havia preocupação com a modernização dos mecanismos de concessão de crédito público. Pretendia-se que os tomadores dos financiamentos utilizassem métodos modernos na avaliação da viabilidade dos projetos. O habitual, à época, era a concessão de recursos a fundo perdido para a realização de obras com pouca, ou mesmo nenhuma, análise de viabilidade econômica. A eficiência da inversão deveria ser comprovada, dado o compromisso de restituição dos recursos aos contribuintes. Complementarmente, a promessa de restituição permitia que o tributo tomasse a forma de um adicional ao imposto de renda, pretendendo-se excluir o FRE das inconveniências de pertencer ao orçamento fiscal. O fato de não estar incluído no orçamento fiscal não impediu, no entanto, atrasos nas transferências em diversos anos, o que explica algumas variações no fluxo de

entrada de recursos. No relatório anual de 1955 lê-se: "A transferência pelo Tesouro Nacional dos recursos destinados ao Banco não tem sido realizada em correspondência com o ritmo de arrecadação dos adicionais ao imposto de renda... conclui-se que os recolhimentos feitos pelo Tesouro Nacional ao Banco, no quadriênio, ascendem a Cr\$ 3.342 milhões, ou seja, apenas 40% dos Cr\$ 8.310 milhões arrecadados no período 1952-1955 e que se destinariam à entidade."

No livro *A Lanterna na popa*, Roberto Campos descreve a fundação e os primeiros anos de existência do Banco. No Capítulo VI, "A instrumentação do desenvolvimento", são mencionadas controvérsias quanto à definição da origem dos recursos que seriam destinados ao BNDE, se deveriam advir de impostos ou de empréstimos compulsórios: "Falava-se em empréstimos compulsórios por não existir àquela ocasião um mercado de títulos voluntários do governo, pois que a inflação já existente tornava pouco atraentes as Obrigações do Tesouro, a juros fixos de 6%, ou seja, a metade da inflação corrente."

Assim, o "adicional sobre o imposto de renda" foi a mais importante fonte de recursos do BNDE durante 12 anos, até ser extinto em novembro de 1964 e substituído, no biênio 1965/66, por um mecanismo automático de crédito, à ordem do BNDE, de 20% da arrecadação efetiva do imposto de renda, transitando, portanto, no orçamento fiscal. E, exclusivamente no exercício de 1967, o BNDE contou com uma receita equivalente a 10% do imposto de renda devido no exercício, retornando aos contribuintes ações de sociedades anônimas de sua propriedade, como determinava o Decreto-Lei 62/66.

O ingresso de recursos vinculados a setores específicos também deve ser destacado nesta primeira etapa. De modo geral, a vinculação se dava nas duas pontas, isto é, na receita e na destinação. O Fundo Nacional de Eletrificação, por exemplo, cujo recolhimento começou em 1955, era formado basicamente de recursos da arrecadação de taxa sobre o consumo de energia elétrica. Parcela equivalente a 60% da arrecadação destinava-se aos estados, municípios e Distrito Federal, enquanto os restantes 40% permaneceriam depositados no BNDES até ser aprovada a criação de *holding* das empresas públicas federais à qual seriam transferidas todas as operações do Banco no setor. Sintetiza Roberto Campos: "Como a Eletrobrás só veio a ser instalada anos depois, em junho de 1962, no Governo Goulart, os recursos do Fundo Federal de Eletrificação ficaram bastante tempo disponíveis para utilização pelo BNDE."

Durante toda a etapa em questão (1952/66), os recursos dos diversos fundos depositados no Banco não integram os quadros das fontes de recursos

captados pelo BNDES. No número 1 da *Revista do BNDES*, editada em 1964, definem-se os recursos administrados pelo Banco do seguinte modo:

- “a) recursos próprios, constituídos pelo capital e reservas;
- b) recursos livremente administrados pela entidade, de acordo com critérios próprios, mas que, tendo sua devolução prevista em lei, não se incorporam ao seu patrimônio. Esta categoria compreende as seguintes fontes: Fundo do Reaparelhamento Econômico e Fundo Nacional de Investimentos;
- c) recursos especiais;
- d) recursos vinculados, recursos financeiros relacionados a diversos Fundos são depositados no Banco em caráter transitório, tendo destinação especial e identificada. O BNDE, neste caso, age como simples depositário desses recursos, não lhe cabendo ingerência ou responsabilidade na sua utilização”.

Como exemplos, são citados o Fundo Federal de Eletrificação, o Fundo da Marinha Mercante (FMM), o Fundo Portuário Nacional e o Fundo de Melhoramento de Ferrovias. A ingerência do BNDES na aplicação desses fundos variou muito; no que diz respeito ao setor elétrico, por exemplo, houve forte influência da instituição. Além de participar da definição das aplicações e gerir os recursos vinculados do próprio Fundo Federal de Eletrificação, o BNDES destinou ao setor 45% dos créditos concedidos entre 1952 e 1962.

De qualquer modo, os recursos destinados aos fundos criados nos anos 50 sempre foram considerados complementares aos que se destinariam a investimentos livremente selecionados. Ao longo dos anos que se seguiram, outros recursos foram registrados como “recursos vinculados”; mudaram, porém, as características das vinculações. Os “recursos vinculados” mais recentes são vinculados apenas no destino, à exceção do FMM, e o BNDES conquistou autonomia quanto à análise para concessão de crédito, como se verá adiante.

A **segunda etapa** engloba o período 1967/73, quando os recursos do Banco passam a constar do orçamento fiscal e também do orçamento monetário, já que perceberia parte da reserva monetária, formada com o produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), criado pela Lei 5.143, de 20.10.66. Este período caracterizou-se pela instabilidade quanto à obtenção de recursos para o financiamento do desenvolvimento econômico, o que foi parcialmente compensado pelo grande ingresso de recursos vinculados a programas ou projetos específicos, ainda que de forma diferente da

vinculação que se praticava na década de 50. Entre estes destaca-se a destinação de recursos para financiar a aquisição de máquinas e equipamentos, através da FINAME, instituída originalmente na forma de um fundo. Quando criada, em 1964, à semelhança dos *export-import banks*, a FINAME recebia recursos exclusivos depositados no BNDES, diferentemente de hoje, quando o Banco repassa parte de sua captação àquela Agência. Assim, até 1971, a FINAME aparece como fonte de recursos para o Banco, dentro do item "recursos vinculados".

Nos dois últimos anos dessa etapa – 1972 e 1973 –, o orçamento do BNDES registrou queda em valores reais e mesmo nominais. A maior parcela dos novos recursos que ingressaram naqueles anos adveio, principalmente, da reserva monetária, de dotações orçamentárias e de captação externa.

A partir de 1974 configura-se uma **terceira etapa**, quando coube ao BNDES a administração dos recursos oriundos da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ambos criados em 1970. Com isso, a entrada de recursos volta a estabilizar-se e o BNDES torna-se apto a atender às crescentes demandas por financiamento verificadas na década de 70. Mais uma vez, a principal fonte de recursos do BNDES é desvinculada do orçamento fiscal. Se o adicional ao imposto de renda, por seu caráter de complementaridade, era de natureza também complementar ao orçamento fiscal, desta vez a origem "contribuições sociais" desvincula ainda mais fortemente os recursos do Banco das disputas correntes pelos recursos da arrecadação de impostos federais. A garantia de entrada de recursos é crucial ao financiamento de longo prazo, já que há, inclusive, o compromisso contratual de desembolso futuro de parcelas aos empreendedores dos projetos.

No período 1974/88, os recursos do PIS e do Pasep eram recolhidos, respectivamente, à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil e, descontados os valores pagos aos trabalhadores sob a forma de rendimentos, abonos e cotas, repassados ao BNDES. A partir de 1976, ambas as arrecadações passam a formar o Fundo de Participação PIS-Pasep, cujo aplicador é o BNDES.

A Constituição de 1988 define uma **quarta etapa**, ao instituir que o Programa do Seguro-Desemprego seria financiado pela arrecadação das contribuições ao PIS-Pasep, da qual pelo menos 40% destinar-se-iam ao BNDES. A Lei 7.998/90 cria o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), integrado pelo produto das contribuições ao PIS-Pasep e pelos próprios juros pagos pelo BNDES pela utilização dos recursos. A aliança entre o seguro-

desemprego e o BNDES dá-se sob a lógica de que a parcela de recursos do FAT que é gerida pelo BNDES retorna ao segmento produtivo sob a forma de financiamentos a investimentos geradores de renda e emprego e, portanto, minimiza o desemprego.

2. Caracterização das Principais Fontes

Geração Interna

- *Retorno* – Corresponde aos recursos provenientes das amortizações, dos serviços de juros e da cobrança de taxas e comissões dos financiamentos concedidos.
- *Incorporações ao capital e reservas* – Valores correspondentes aos resultados anuais, dividendos de ações do Tesouro Nacional (Lei 2.973, de 26.11.56), à correção monetária proveniente das aplicações do BNDES e à incorporação de valores escriturais ao capital. No exercício de 1952, inclui o valor do capital inicial de Cr\$ 20.000,00 (a preços correntes), conforme Lei 1.628, de 20.06.52.
- *Ressarcimento do Tesouro* (Decreto Lei 1.452/76) – Ressarcimento, feito pelo Tesouro Nacional, de valores relativos a subsídios de correção monetária concedidos pelo BNDES, em exercícios anteriores, conforme Decreto-Lei 1.452, de 30.03.76.

Dotações e Empréstimos no País

- *Companhias de seguro* – Recolhimento ao BNDES de 25% do aumento das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização (Lei 1.628, de 20.06.52) ou inversão direta de pelo menos 40% do aumento das reservas técnicas das companhias, desde que em empresas ou projetos enquadrados no Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional (Lei 2.973, de 26.11.56). Esta fonte de recursos vigorou até 1966, sendo revogada pelo Decreto-Lei 62, de 21.11.66.
- *Imposto de renda* – O “Adicional do Imposto de Renda”: taxa adicional de 15% a incidir sobre o imposto de renda devido por todas as pessoas físicas e jurídicas sujeitas ao pagamento de pelo menos Cr\$ 10.000,00 do referido tributo. O recolhimento seria realizado durante cinco anos consecutivos, a partir de 1952. A mesma lei estabeleceu taxa adicional de 3%, a ser paga no mesmo quinquênio pelas pessoas jurídicas, incidindo sobre as reservas e lucros em suspenso ou não distribuídos. O fundo assim formado seria restituído seis anos após, na forma de títulos da dívida pública (Lei 1.474, de 26.11.51).

A Lei 1.628, de 20.07.52, deu a esse fundo o nome de "Fundo Especial de Juros, Amortizações e Resgate das Obrigações do Reaparelhamento Econômico" (FRE) e denominou os títulos "Obrigações do Reaparelhamento Econômico" (ORE), estendendo o prazo do resgate para 20 anos. O BNDE foi criado "para dar execução aos objetivos dessa lei" e, enquanto "agente do governo, nas operações financeiras que se referirem ao reaparelhamento e ao fomento da economia nacional."

Em novembro de 1956, prorroga-se por 10 anos a arrecadação do adicional sobre o imposto de renda (Lei 2.973) alterando as alíquotas das pessoas físicas, que passaram a ser progressivas, com taxas de 15%, 20% e 25%; a taxa sobre o montante das reservas e lucros em suspenso ou não distribuídos passou para 4%. Estabeleceu, ainda, a regularização dos débitos do Tesouro Nacional, relativos a adicionais arrecadados em exercícios anteriores e não entregues ao Banco.

Em 1964, extingue-se o "adicional restituível de 15% do imposto de renda" e estipula-se que seriam creditados à ordem do Banco (para formar o FRE) 20% da arrecadação efetiva do imposto de renda, dotação essa que deveria vigor "até o exercício de 1975, inclusive" (Lei 4.506, de 30.11.64). Esta dotação vigorou nos exercícios de 1965 e 1966. Para o exercício de 1967, incluiu-se um adicional do imposto de renda de 10% a ser pago por todas as pessoas jurídicas e pelas pessoas físicas quando o imposto fosse superior a Cr\$ 1.000,00. Os contribuintes deveriam receber do BNDES, em igual valor, ações de empresas de propriedade do Banco (Lei 62, de 21.11.66).

- *Fundo Nacional de Investimentos* (Funai) – A Lei 4.242, de 17.07.63, criou o Fundo Nacional de Investimentos (Funai) e instituiu como fonte de recursos um empréstimo de 10% sobre o imposto de renda, a vigorar nos exercícios de 1963 a 1965, determinando ainda que a administração do fundo caberia ao BNDE, para subscrição de capital das empresas controladas pelo governo federal diretamente ou através de suas agências. O empréstimo foi regulamentado pelo Decreto 52.314, de 31.07.63, tendo vigorado até dezembro de 1964. Somente parte dos recursos foi entregue ao BNDES para aplicação em projetos específicos sob a forma de participação do Tesouro Nacional.
- *Dotação orçamentária* – Recursos do Tesouro Nacional, definidos no orçamento da União.
- *Reserva monetária* – Em 1966, foi instituído o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), cuja arrecadação se destinaria ao Banco Central para a constituição de reservas monetárias (instituída pela Emenda Cons-

titucional 18), podendo ser destinado parcialmente ao BNDES (Lei 5.143, de 20.10.66). Em dezembro do mesmo ano, a Lei 5.189, de 08.12.66, que "estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1967", expressava que, no exercício de 1967, os recursos destinados ao BNDES para a formação do FRE seriam constituídos à conta da reserva monetária.

- *PIS/Pasep e FAT* – O Programa de Integração Social (PIS), instituído pela Lei Complementar 7/70, visava integrar o empregado na vida e no desenvolvimento das empresas. O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) foi instituído pela Lei Complementar 8/70, com a finalidade de assegurar, especialmente ao servidor público, a fruição de patrimônio individual progressivo.

A Lei Complementar 26/75 criou o Fundo de Participação Social (FPS), pelo Decreto 79.459, vinculando-o, sob a forma de subconta, ao Fundo de Participação PIS/Pasep e destinando-o à realização de investimentos sob a forma de ações ou debêntures conversíveis, com o objetivo da participação dos trabalhadores nas empresas controladas por capitais nacionais registradas na Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

A partir de julho de 1974, o BNDES tornou-se o agente aplicador dos recursos das contribuições para o PIS/Pasep, competindo-lhe elaborar programas especiais de investimento e processar a aplicação dos recursos consoante diretrizes aprovadas pelo presidente da República.

- *FAT* – Na Constituição de 1988 foi definido que no mínimo 40% da arrecadação das contribuições para o PIS/Pasep seriam destinados ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico, enquanto 60% iriam financiar o Programa do Seguro-Desemprego (artigo 239 da Constituição Federal). A Lei 7.998, de 11.01.90, cria o Fundo de Amparo ao Trabalhador, composto da arrecadação do PIS/Pasep destinada ao Programa do Seguro-Desemprego (60%) e de juros pagos pelo BNDES pela utilização dos demais 40%.
- *Finsocial* – Em 1982, instituiu-se o Fundo de Investimento Social (Finsocial), que teve como fonte de recursos a arrecadação de contribuição social de 0,5% sobre a receita bruta de empresas públicas e privadas que realizavam venda de mercadorias, assim como das instituições financeiras e das sociedades seguradoras. Os recursos seriam administrados pelo BNDES e aplicados em programas e projetos definidos pelo presidente da República. Neste mesmo ato acrescenta-se "Social" à denominação

“BNDE”. Parcela pequena dos recursos arrecadados foi efetivamente destinada ao BNDES (Decreto-Lei 1.940, de 25.05.82).

- *Recursos não-operacionais* – Oriundos de juros e atualização monetária de aplicações financeiras.

3. Recursos Vinculados

- São os recursos financeiros depositados no Banco com destinação especial e identificada a programas ou projetos. Ao longo dos anos, a autonomia do BNDES sobre os recursos tratados como “vinculados” nos relatórios variou muito. Como se viu na primeira seção, recursos de diferentes fundos de natureza setorial foram depositados no Banco, embora a decisão sobre sua utilização se desse em outras instâncias de governo ou através de conselhos. Também sob a denominação “vinculados” há destinações de caráter intersetorial, como “pequenas e médias empresas”, ou como o FMM, na década de 80: nesses exemplos, os recursos são vinculados a setores ou programas, mas cabe ao BNDES tanto o risco das aplicações quanto a definição dos beneficiários dos empréstimos. Atualmente, o único recurso vinculado na origem e no destino é o FMM.
- *FINAME* – Constituída pelo Decreto 55.275, de 22.12.64, como fundo contábil do BNDES – Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais –, a FINAME ganhou autonomia e tornou-se uma autarquia financeira pelo Decreto 59.170, de 02.12.66, passando a chamar-se Agência Especial de Financiamento Industrial. Finalmente, com a Lei 5.662, de 21.07.71, a FINAME foi transformada em empresa pública, subsidiária do BNDES. Originalmente, ela recebia recursos exclusivos, os quais eram depositados junto ao BNDES, motivo pelo qual a Agência foi registrada como fonte de recursos do BNDES até 1971.
- *Fundo da Marinha Mercante* – O Decreto-Lei 2.035, de 21.06.83, determinou que o FMM seria administrado pelo Ministério dos Transportes, tendo como agente financeiro o BNDES. Na década de 50, o FMM era um dos fundos apenas depositados junto ao Banco. A rubrica inclui, a partir de 1984, os retornos dos financiamentos concedidos.

Outros

- *Fundo Federal de Eletrificação* – Instituído pela Lei 2.308, de 31.08.54, o Fundo Federal de Eletrificação compunha-se da parcela pertencente à União (40%) da arrecadação do Imposto Único sobre o Consumo de Energia Elétrica – os demais 60% destinavam-se aos estados, municípios

e Distrito Federal, sendo também recolhidos ao BNDE. Também destinavam-se ao fundo 10% da taxa de despacho aduaneiro e 4% adicionais da arrecadação do Imposto sobre o Consumo de Energia Elétrica, que vigorariam durante 10 anos.

Os recursos do fundo ficariam depositados no Banco até que ato do Congresso Nacional regulamentasse a sua aplicação. Enquanto não fosse efetivada essa providência, estaria o Banco autorizado a comprar ações e obrigações de sociedades de economia mista dedicadas à exploração dos serviços de energia elétrica, desde que a operação obtivesse a aprovação do presidente da República. Os títulos assim adquiridos seriam transferidos, no futuro, à empresa que se criasse no âmbito da administração federal com a finalidade de executar os empreendimentos públicos de interesse nacional no setor da energia elétrica – que viria a ser a Eletrobrás, fundada apenas em 1962.

O Banco poderia, eventualmente, antecipar a entrega das quotas pertencentes aos estados e municípios. Essa providência, entretanto, não se efetivaria antes que o Conselho Nacional de Energia Elétrica houvesse aprovado os correspondentes planos regionais de eletrificação, os quais, obrigatoriamente, deveriam articular-se com o Plano Nacional.

- *Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias* – Em 1945, foram criadas a Taxa de Melhoramentos e a Taxa de Renovação Patrimonial, na forma de adicionais às tarifas cobradas pelas estradas de ferro e destinadas aos gastos com melhoramentos e com a renovação das estradas em que fossem arrecadadas. O produto das duas taxas, na conformidade do Decreto 37.686, de 02.08.55, seria recolhido ao BNDES, mensalmente, e contabilizado a favor da ferrovia depositante. Os financiamentos destinados ao reaparelhamento das ferrovias nacionais se baseariam na receita produzida pelas aludidas taxas, estando o Banco autorizado, nos casos em que era o financiador, a utilizar-se dos depósitos para liquidação dos seus créditos. O Banco possuía ainda autoridade para decidir quanto à liberação de parcelas dos depósitos feitos, naqueles casos em que eventuais necessidades das ferrovias o exigissem.
- *Capital da Rede Ferroviária Federal* – A Lei 2.975, de 27.11.56, dispôs que 16% das quotas do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, arrecadados nos exercícios de 1957 a 1961, seriam aplicados na constituição do capital social da Rede Ferroviária Federal S.A., cuja criação então se discutia no Congresso Nacional. O produto da arrecadação seria depositado no BNDES, enquanto a Rede não estivesse constituída regularmente. Cumprida essa formalidade, o montante dos

depósitos seria transferido à empresa, contra a entrega das respectivas ações à União, Unidades da Federação e municípios.

Em dezembro de 1958, o montante a ser entregue à Rede Ferroviária Federal era de pouco mais de Cr\$ 194 milhões, correspondente ao saldo dos depósitos anteriormente efetuados no Banco. Com a entrada em operação da Rede, a rubrica desapareceu do cômputo de recursos do Banco.

- *Fundo de Pavimentação* – A Lei 2.698, de 22.12.55, deu nova aplicação à receita proveniente da diferença de preços dos combustíveis e lubrificantes derivados do petróleo, quando fabricados no Brasil ou importados (ágios de petróleo e de derivados), e criou dois fundos de pavimentação. O primeiro se destinava a atender à realização de serviços de pavimentação de rodovias, em geral, e o segundo a permitir a construção, revestimento e pavimentação de estradas de rodagem que deviam substituir ramais ferroviários deficitários em sua exploração. Para constituir os aludidos fundos foram destinados 30% do valor das sobretaxas arrecadadas por força da importação de petróleo e seus derivados.

A importância correspondente seria recolhida ao Banco, para fins de depósito e distribuição. Do total, 80% constituiriam o Fundo Nacional de Pavimentação e 20% se destinariam à substituição de ramais deficitários. Do primeiro fundo, por outro lado, 40% caberão à União, devendo o saldo ser partilhado, segundo critérios preestabelecidos, entre as Unidades da Federação e municípios.

- *Fundo Portuário Nacional* – A Lei 3.421, de 10.07.58, criou o Fundo Portuário Nacional, destinado a prover recursos para o melhoramento dos portos e das vias navegáveis do país constantes do Plano Portuário Nacional. Concorriam para a constituição do fundo tributos e receitas diversos, sobressaindo-se percentagens da Taxa de Melhoramento dos Portos e dos direitos de importação para o consumo. A Taxa de Melhoramento, que substituiu a antiga Taxa de Emergência, incidia sobre as mercadorias movimentadas nos portos organizados, de ou para navios ou embarcações auxiliares, cobrando-se *ad valorem* e em bases que vão de 0,2% a 1%, segundo a procedência ou o destino da mercadoria. Do produto da arrecadação da taxa, 60% destinaram-se ao fundo, que receberia, do mesmo modo, 8% da arrecadação dos direitos de importação para consumo. Os recursos do fundo eram depositados no Banco, à ordem do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, que os movimentaria para os fins previstos na lei.

- *Conserve* – O Programa de Conservação de Energia no Setor Industrial (Conserve), instituído pela Portaria MIC 46, de 23.02.81, tinha por objetivos: reduzir o consumo de qualquer tipo de energia no setor industrial; fomentar a substituição de energéticos importados; estimular o desenvolvimento de processos e de produtos industrializados que proporcionem maior eficiência energética; e apropriar recursos financeiros a programas, projetos e estudos de substituição de energéticos importados e redução do consumo de energia nas unidades industriais.

O BNDES foi designado como agente financeiro do programa e repassador dos recursos aos bancos de desenvolvimento regionais e estaduais ou a bancos comerciais oficiais, estaduais, com carteira de desenvolvimento.

- *Proálcool* – O BNDES, de acordo com o Decreto 83.700, de 05.06.79, foi designado agente financeiro do Proálcool, devendo prestar colaboração financeira a projetos previamente enquadrados pela Comissão Executiva Nacional do Alcool, com o objetivo de: instalação de unidades de produção de álcool; modernização ou ampliação de destilarias existentes; e instalação, modernização ou ampliação de unidades armazenadoras de álcool.
- *Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND)* – Criado pelo Decreto-Lei 2.288/86 e regulamentado pelo Decreto 193/91, os recursos do fundo destinar-se-iam a prover recursos para o financiamento de longo prazo, sob as seguintes modalidades: aquisição de participação acionária, concessão de empréstimos mediante repasses a agentes financeiros federais e subscrição de títulos de emissão da União ou de instituições financeiras federais.

O patrimônio inicial do fundo seria constituído pela conferência de ações de empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, de propriedade de entidades da Administração Federal que, em troca, receberiam quotas do FND. As entidades fechadas de previdência privada deveriam aplicar 30% de suas reservas técnicas em obrigações do FND, títulos remunerados à taxa de 6% a.a. Foi instituído também empréstimo compulsório incidente sobre o consumo de gasolina e sobre o valor de aquisição de veículos automotores, pelo qual os contribuintes receberiam quotas do FND após três anos, com rendimento equivalente ao da caderneta de poupança.

Recursos Externos

- *Recursos de mercado (moeda e bonds)* – Recursos externos captados pelo BNDES junto a instituições financeiras privadas, sem vinculação a projetos ou programas.

Recursos Oficiais

- *Empréstimo AID/BNDES* – Houve seis acordos sobre excedentes agrícolas, conhecidos como *Acordos do Trigo*. Os Estados Unidos exportavam excedentes agrícolas, principalmente trigo, para o Brasil, financiando sua aquisição por prazo de 20 anos. No relatório anual do BNDES de 1955, lê-se: “Segundo as mútuas obrigações assumidas em acordos firmados a 16 de novembro pelos governos do Brasil e dos Estados Unidos da América este comprometeu-se a financiar a venda em cruzeiros, a compradores autorizados pelo primeiro, de quantidades de trigo, farinha de trigo, cereais para forragem, banha e fumo capeiro no valor equivalente a US\$ 41.220.000 dólares (inclusive custo do transporte para a metade dos produtos). Os recursos em questão, convertidos em cruzeiro à taxa que será acordada, deverão ser depositados no Banco, em conta especial do governo dos Estados Unidos, à proporção em que este for efetuando os pagamentos, em dólares, aos exportadores americanos. A conta poderá ser livremente movimentada até 24% do seu total, para fins indicados no acordo. O saldo – isto é, os 76% – será considerado empréstimo do Export-Import Bank ao Governo do Brasil, por intermédio do Banco. As condições do empréstimo, já delineadas no texto do convênio, deverão fixar, entre outras providências, o prazo de 40 anos, contados de 1º de janeiro de 1956, para a correspondente liquidação; juros de 3 a 5% ao ano, não computados durante o primeiro triênio de vigência, segundo seja a operação contabilizada em cruzeiros ou dólares; e aplicação dos recursos no fomento e no desenvolvimento equilibrado do Brasil.”
- *Financiamentos de organismos internacionais e agências governamentais* – Recursos captados junto a agências governamentais e organismos internacionais, geralmente com destinação específica a programa ou projeto.

Recursos Mobilizados pelo BNDES segundo as Principais Fontes

	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões
FONTES	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
I - Geração Interna	21	13	58	244	137	879	1.687	2.732	4.581	8.867
1.1 Retorno	-	-	-	84	96	189	463	387	347	1.399
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	21	13	58	160	41	589	1.224	2.298	3.848	6.797
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.4 Outros	-	-	-	-	-	101	-	47	386	671
II - Dotações e Empréstimos no País	370	1.205	714	1.416	264	3.492	4.464	6.954	10.701	20.254
2.1 Cias. de Seguro	-	177	81	227	264	295	25	436	510	559
2.2 Imposto de Renda	370	1.028	633	1.189	0	3.197	4.439	6.518	10.191	19.695
2.3 Funai	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4 Dotação Orçamentária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.5 Reserva Monetária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.6 PIS/Pasep/FAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.7 Finsocial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.8 Recursos Não-Operacionais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.9 Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
III - Vinculados Total	-	-	-	421	1.911	...	7.632	13.717	14.355	17.643
3.1 à FINAME	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.2 FMM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.3 Outros	-	-	-	421	1.911	...	7.632	13.717	14.355	17.643
IV - Recursos Externos	-	-	-	-	1.377	1.758	1.983	2.965	3.125	3.611
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	-	-	-	-	1.377	1.758	1.983	2.965	3.125	3.611
V - Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	391	1.218	772	2.081	3.689	6.129	15.766	26.368	32.762	50.375

(continua)

	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	NCr\$ ml- lhões	NCr\$ ml- lhões	NCr\$ ml- lhões
FONTES	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
I – Geração Interna	13.353	18.886	34.959	152.523	170.100	251	284	561
1.1 Retorno	1.827	2.877	6.006	30.433	37.482	57	58	81
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	11.260	15.709	28.953	89.890	130.418	194	226	440
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	–	–	–	–	–	–	–	–
1.4 Outros	266	300	–	32.200	2.200	–	–	40
II – Dotações e Empréstimos no País	21.010	38.261	103.439	111.461	223.111	292	420	576
2.1 Cias. de Seguro	890	1.046	2.591	3.889	7.710	–	–	–
2.2 Imposto de Renda	20.120	29.715	47.181	94.249	210.480	142	14	–
2.3 Funai	–	7.500	53.667	13.323	4.921	...	11	–
2.4 Dotação Orçamentária	–	–	–	–	–	–	75	216
2.5 Reserva Monetária	–	–	–	–	–	150	320	360
2.6 PIS/Pasep/FAT	–	–	–	–	–	–	–	–
2.7 Finsocial	–	–	–	–	–	–	–	–
2.8 Recursos Não-Operacionais	–	–	–	–	–	–	–	–
2.9 Outros	–	–	–	–	–	–	–	–
III – Vinculados Total	15.479	24.094	29.152	260.800	404.100	549	988	1.109
3.1 à FINAME	–	–	–	37.900	64.500	217	593	477
3.2 FMM	–	–	–	–	–	–	–	–
3.3 Outros	15.479	24.094	29.152	222.900	339.600	332	395	632
IV – Recursos Externos	1.888	10.799	7.350	36.595	31.150	2	0	0
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	–	8.799	–	–	–	–	–	–
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	1.888	2.000	7.350	36.595	31.150	2	–	–
V – Outros	8.600	–	–	53.000	–	110	–	–
Total	60.330	92.040	174.900	614.379	828.461	1.204	1.692	2.246

(continua)

	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões
FONTES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
I – Geração Interna	1.011	1.445	938	1.795	2.066	4.236	6.643	11.036
1.1 Retorno	187	407	–	–	–	–	–	–
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	824	1.038	...	...	...	...	...	...
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	–	–	–	–	–	–	–	–
1.4 Outros	–	–	–	–	–	–	–	–
II – Dotações e Empréstimos no País	898	1.138	1.673	2.128	8.138	17.155	21.960	33.910
2.1 Cias. de Seguro	–	–	–	–	–	–	–	–
2.2 Imposto de Renda	–	–	–	–	–	–	–	–
2.3 Funai	–	–	–	–	–	–	–	–
2.4 Dotação Orçamentária	363	508	490	750	800	1.400	300	1.090
2.5 Reserva Monetária	480	630	1.183	1.378	5.058	4.883	5.182	8.990
2.6 PIS/Pasep/FAT	–	–	–	–	2.280	10.872	16.478	23.830
2.7 Finsocial	–	–	–	–	–	–	–	–
2.8 Recursos Não-Operacionais	...	...	...	...	...	...	...	...
2.9 Outros	55	–	–	–	–	–	–	–
III – Vinculados Total	1.453	738	–	–	–	–	–	–
3.1 à FINAME	586	579	–	–	–	–	–	–
3.2 FMM	–	–	–	–	–	–	–	–
3.3 Outros	867	113	–	–	–	–	–	–
IV – Recursos Externos	101	89	457	694	726	2.193	1.742	5.701
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	101	89	296	612	611	2.015	1.418	5.272
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	–	–	161	82	115	178	324	429
V – Outros	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	3.463	3.410	3.068	4.617	10.930	23.584	30.345	50.647

(continua)

	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ ml- lhões	Cr\$ bi- lhões	Cr\$ bi- lhões
FONTES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I - Geração Interna	18.568	60.900	114.200	197.300	485.500	1.342.800	5.002	18.923
1.1 Retorno	...	48.000	82.000	164.500	370.900	1.047.800	3.467	11.994
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	...	...	...	...	...	...	...	...
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	-	4.900	12.400	10.800	19.700	55.300	267	1.142
1.4 Outros	500	8.000	19.800	22.000	94.900	239.700	1.268	5.787
II - Dotações e Empréstimos no País	44.431	50.700	77.500	138.800	421.800	1.085.100	1.389	4.058
2.1 Cias. de Seguro	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2 Imposto de Renda	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3 Funai	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4 Dotação Orçamentária	2.200	1.000	-	-	80.000	236.000	...	...
2.5 Reserva Monetária	...	4.000	12.800	21.200	300	-	-	-
2.6 PIS/Pasep/FAT	32.996	40.900	59.600	117.600	194.700	510.400	478	1.955
2.7 Finsocial	-	-	-	-	132.600	338.400	874	1.947
2.8 Recursos Não-Operacionais	...	...	...	...	...	...	37	156
2.9 Outros	9.235	4.800	5.100	-	14.200	300	-	-
III - Vinculados Total	0	2.400	7.700	21.100	37.300	58.200	1.971	4.398
3.1 à FINAME	-	-	-	-	-	-	-	-
3.2 FMM	-	-	-	-	-	-	1.353	3.150
3.3 Outros	-	2.400	7.700	21.100	37.300	58.200	618	1.248
IV - Recursos Externos	10.024	20.700	31.600	37.100	71.500	222.200	838	1.803
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	9.544	20.200	30.000	35.000	59.100	141.100	838	1.803
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	480	500	1.600	2.100	12.400	81.200	-	-
V - Outros	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	73.023	134.700	231.000	394.300	1.016.100	2.708.300	9.200	29.182

(continua)

	Cz\$ mi- lhões	Cz\$ mi- lhões	Cz\$ mi- lhões	NCr\$ mil	Cr\$ mi- lhões	Cr\$ bi- lhões	Cr\$ bi- lhões	Cr\$ reals mil	Reals mi- lhões
FONTES	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I – Geração Interna	55.270	166.878	1.271.356	13.238.434	536.384	1.994	27.949	285.851	4.514
1.1 Retorno	31.813	96.823	909.772	8.147.095	413.928	1.827	24.803	253.983	4.011
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	4.668	3.000	73.350	44.281	-	-	-	-	-
1.4 Outros	18.789	67.055	288.234	5.047.058	122.456	167	3.147	31.868	503
II – Dotações e Empréstimos no País	18.640	39.613	167.161	4.448.333	206.729	2.112	30.052	647.157	1.770
2.1 Cias. de Seguro	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2 Imposto de Renda	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3 Funai	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4 Dotação Orçamentária	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.5 Reserva Monetária	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.6 PIS/Pasep/FAT	14.931	36.649	65.856	2.103.897	172.299	1.623	15.772	158.290	1.476
2.7 Finsocial	829	2.776	40.525	84.981	-	-	0	-	-
2.8 Recursos Não-Operacionais	287	36	60.383	2.259.455	25.410	474	12.080	419.618	294
2.9 Outros	2.593	152	397	-	9.020	15	2.200	69.249	-
III – Vinculados Total	10.521	89.191	346.946	3.827.645	33.233	217	3.229	34.184	281
3.1 à FINAME	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.2 FMM	7.951	49.127	305.087	3.803.833	33.233	217	2.586	30.435	281
3.3 Outros	2.570	40.064	41.859	23.812	-	-	643	3.749	-
IV – Recursos Externos	2.137	10.226	2.152	167.132	6.289	91	2.705	17.093	137
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	864	5.364	-	-	6.220	-	1.153	9.644	-
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	1.273	4.862	2.152	167.132	69	91	1.552	7.449	137
V – Outros	-	-	55.294	81.194	-	-	-	-	-
Total	86.568	305.908	1.842.909	21.762.738	782.635	4.414	63.936	984.285	6.702

Obs.: Os valores em moeda corrente dos anos de 1990 a 1993 estão a preços de dezembro de cada ano pois, sendo um período com inflação alta, os recursos do BNDES estavam constantemente atualizados por índices oficiais: 1990 (IPC), 1991 a 1993 (IGP-DI).

Recursos Mobilizados pelo BNDES segundo as Principais Fontes

	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil
FONTES	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
I – Geração Interna	1.122	329	970	3.416	1.946	11.842	13.246	18.051	24.567	32.865
1.1 Retorno	...	...	...	1.176	1.364	2.546	3.635	2.557	1.861	5.185
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	1.122	329	970	2.240	582	7.935	9.611	15.183	20.636	25.193
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.4 Outros	-	-	-	-	-	1.361	-	311	2.070	2.487
II – Dotações e Empréstimos no País	19.765	30.468	11.944	19.824	3.750	47.043	35.050	45.946	57.387	75.070
2.1 Cias. de Seguro	...	4.475	1.355	3.178	3.750	3.974	196	2.881	2.735	2.072
2.2 Imposto de Renda	19.765	25.992	10.589	16.646	...	43.069	34.854	43.066	54.562	72.999
2.3 Funai	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4 Dotação Orçamentária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.5 Reserva Monetária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.6 PIS/Pasep/FAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.7 Finsocial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.8 Recursos Não-Operacionais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.9 Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
III – Vinculados	-	-	-	5.894	27.145	-	59.925	90.631	76.983	65.393
3.1 à FINAME	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.2 FMM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.3 Outros	-	-	-	5.894	27.145	...	59.925	90.631	76.983	65.393
IV – Recursos Externos	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
V – Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	20.887	30.796	12.914	29.133	32.841	58.885	108.221	154.628	158.937	173.328

(continua)

	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil
FONTES	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
I - Geração Interna	34.744	32.841	27.911	80.331	76.622	94.007	83.529	137.838
1.1 Retorno	4.754	5.003	4.795	16.029	16.884	21.348	17.059	19.902
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	29.298	27.316	23.116	47.344	58.747	72.659	66.471	108.108
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	-	-	-	-	-	-	-	-
1.4 Outros	692	522	-	16.959	991	-	-	9.828
II - Dotações e Empréstimos no País	54.667	66.532	82.586	58.705	100.500	109.363	123.529	141.523
2.1 Clas. de Seguro	2.316	1.819	2.069	2.048	3.473	...	...	...
2.2 Imposto de Renda	52.351	51.671	37.669	49.639	94.811	53.184	4.118	...
2.3 Funai	-	13.042	42.848	7.017	2.217	...	3.235	...
2.4 Dotação Orçamentária	-	-	-	-	-	-	22.059	53.071
2.5 Reserva Monetária	-	-	-	-	-	56.180	94.118	88.452
2.6 PIS/Pasep/FAT	-	-	-	-	-	-	-	-
2.7 Finsocial	-	-	-	-	-	-	-	-
2.8 Recursos Não-Operacionais	-	-	-	-	-	-	-	-
2.9 Outros	-	-	-	-	-	-	-	-
III - Vinculados Total	40.275	41.897	23.275	137.359	182.027	205.618	290.588	272.482
3.1 à FINAME	-	-	-	19.961	29.054	81.273	174.412	117.199
3.2 FMM	-	-	-	-	-	-	-	-
3.3 Outros	40.275	41.897	23.275	117.398	152.973	124.345	116.176	155.283
IV - Recursos Externos	0	15.300	0	0	14.032	0	-	-
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	-	15.300	-	-	-	-	...	-
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	-	-	-	-	14.032	-	-	...
V - Outros	22.377	-	-	27.914	-	41.199	-	-
Total	152.062	156.570	133.772	304.310	373.181	450.187	497.647	551.843

(continua)

	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil
FONTES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
I – Geração Interna	220.261	273.157	158.179	292.822	304.271	521.033	622.587	780.481
1.1 Retorno	40.741	76.938	...	...	...	...	...	...
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	179.521	196.219	...	...	...	...	...	...
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	–	–	...	...	...	...	...	...
1.4 Outros	–	–	...	...	...	...	...	...
II – Dotações e Empréstimos no País	195.643	215.123	282.125	347.145	1.198.527	2.110.086	2.058.107	2.398.161
2.1 Cias. de Seguro	...	...	...	...	...	...	...	...
2.2 Imposto de Renda	...	...	...	...	...	...	...	...
2.3 Funai	...	...	...	...	...	...	...	...
2.4 Dotação Orçamentária	79.085	96.030	82.631	122.349	117.820	172.202	28.116	77.086
2.5 Reserva Monetária	104.575	119.093	199.494	224.796	744.919	600.615	485.661	635.785
2.6 PIS/Pasep/FAT	–	–	–	–	335.788	1.337.269	1.544.330	1.685.290
2.7 Finsocial	–	–	–	–	–	–	–	–
2.8 Recursos Não-Operacionais	–	–	–	–	–	–	–	–
2.9 Outros	11.983	–	...	...	...	...	...	...
III – Vinculados Total	316.558	130.813	...	...	...	...	...	...
3.1 à FINAME	127.669	109.452	–	–	–	–	–	–
3.2 FMM	–	–	–	–	–	–	–	–
3.3 Outros	188.889	21.361	–	–	–	–	–	–
IV – Recursos Externos	22.004	16.824	77.066	113.214	106.922	269.742	163.261	403.182
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	22.004	16.824	49.916	99.837	89.985	247.847	132.896	372.843
4.2 Rec. Oficiais (Acordos do Trigo e Financiamentos)	–	–	27.150	13.377	16.937	21.894	30.366	30.339
V – Outros	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	754.466	635.917	517.369	753.181	1.609.720	2.900.861	2.843.955	3.581.825

(continua)

	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil
FONTES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I - Geração Interna	1.026.991	2.259.740	2.166.572	2.118.771	2.704.434	2.327.008	2.706.666	3.051.905
1.1 Retorno	...	1.781.076	1.555.682	1.766.538	2.066.065	1.815.787	1.876.052	1.934.394
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	...	...	...	...	...	...	...	...
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	...	181.818	235.249	115.979	109.737	95.832	144.478	184.182
1.4 Outros	27.655	296.846	375.640	236.254	528.632	415.389	686.136	933.328
II - Dotações e Empréstimos no País	2.457.467	1.881.262	1.470.309	1.490.550	2.349.599	1.880.426	751.611	654.475
2.1 Cias. de Seguro	...	...	...	...	...	...	...	...
2.2 Imposto de Renda	...	...	...	...	...	...	...	...
2.3 Funai	...	...	...	...	...	...	...	...
2.4 Dotação Orçamentária	121.881	37.106			445.633	408.977	...	...
2.5 Reserva Monetária	-	148.423	242.838	227.663	1.671	...	...	...
2.6 PIS/Pasep/FAT	1.825.000	1.517.625	1.130.715	1.262.887	1.084.559	884.499	258.654	315.303
2.7 Finsocial	...	...	...	...	738.636	586.431	472.936	314.013
2.8 Recursos Não-Operacionais	...	...	...	...	...	...	20.021	25.160
2.9 Outros	510.785	178.108	96.756	...	79.100	520	...	...
III - Vinculados Total	-	89.054	146.082	226.589	207.776	100.858	1.066.541	709.310
3.1 à FINAME	-	-	-	-	-	-	-	-
3.2 FMM	-	-	-	-	-	-	732.131	508.033
3.3 Outros	-	89.054	46.082	226.589	207.776	100.858	334.410	201.278
IV - Recursos Externos	554.425	768.089	599.507	398.411	398.284	385.235	453.456	290.788
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	527.876	749.536	569.152	375.859	329.211	244.520	453.456	290.788
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	26.549	18.553	30.355	22.552	69.073	140.716	-	-
V - Outros	...	...	...	...	...	...	...	...
Total	4.038.883	4.998.145	4.382.470	4.234.321	5.660.094	4.693.527	4.978.274	4.706.478

(continua)

	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil	US\$ mil
FONTES	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I - Geração Interna	4.046.120	4.252.752	4.845.291	4.671.289	3.469.720	2.082.206	2.506.461	3.231.817	4.802.128
1.1 Retorno	2.328.917	2.467.457	3.467.251	2.874.769	2.677.586	1.907.861	2.224.286	2.871.519	4.267.021
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/78	341.728	76.453	279.546	15.625	...	...	...	...	...
1.4 Outros	1.375.478	1.708.843	1.098.495	1.780.896	792.134	174.345	282.195	360.298	535.106
II - Dotações e Empréstimos no País	1.364.568	1.009.506	637.071	1.569.631	1.337.273	2.204.665	2.695.065	7.316.725	1.882.979
2.1 Cias. de Seguro	...	...	...	...	...	...	...	...	...
2.2 Imposto de Renda	...	...	...	...	...	...	...	...	...
2.3 Funai	...	...	...	...	...	...	...	...	...
2.4 Dotação Orçamentária	...	...	...	...	...	...	...	...	...
2.5 Reserva Monetária	...	...	...	...	...	...	...	...	...
2.6 PIS/Pasep/FAT	1.093.045	933.970	250.985	742.377	1.114.555	1.694.157	1.414.456	1.789.619	1.570.213
2.7 Finsocial	60.688	70.744	154.446	29.986	...	...	...	...	...
2.8 Recursos Não-Operacionais	21.010	917	230.127	797.267	164.370	494.848	1.083.315	4.744.180	312.766
2.9 Outros	189.824	3.874	1.513	...	58.348	15.660	197.294	782.926	...
III - Vinculados Total	770.205	2.272.961	1.322.263	1.350.616	214.975	226.544	289.574	386.483	-
3.1 à FINAME	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3.2 FMM	582.064	1.251.962	1.162.723	1.342.213	214.975	226.544	231.910	344.097	...
3.3 Outros	188.141	1.020.999	159.530	8.402	...	...	57.664	42.386	...
IV - Recursos Externos	156.442	260.601	8.202	58.974	40.682	94.575	242.596	193.253	145.745
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	63.250	136.697	...	...	40.235	...	103.394	109.035	-
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	93.192	123.904	8.202	58.974	446	94.575	139.202	84.218	145.745
V - Outros	...	...	210.732	28.650	...	...	...	...	...
Total	6.337.335	7.795.821	7.023.549	7.679.159	5.062.650	4.607.991	5.733.716	11.128.277	6.830.851

Nota: Não há valores disponíveis de cada item que compõe a Geração Interna entre os anos de 1972 e 1978.

Recursos Mobilizados pelo BNDES segundo as Principais Fontes

(Em %)

FONTES	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
I - Geração Interna	5,37	1,07	7,51	11,73	3,71	14,34	10,70	10,36	13,98	17,60
1.1 Retorno	0,00	0,00	0,00	4,04	2,60	3,08	2,94	1,47	1,06	2,78
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	5,37	1,07	7,51	7,69	1,11	9,61	7,76	8,72	11,75	13,49
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.4 Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,65	0,00	0,18	1,18	1,33
II - Dotações e Empréstimos no País	94,63	98,93	92,49	68,04	7,16	56,98	28,31	26,37	32,66	40,21
2.1 Cias. de Seguro	0,00	14,53	10,49	10,91	7,16	4,81	0,16	1,65	1,56	1,11
2.2 Imposto de Renda	94,63	84,40	81,99	57,14	0,00	52,16	28,16	24,72	31,11	39,10
2.3 Funai	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.4 Dotação Orçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.5 Reserva Monetária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.6 PIS/Pasep/FAT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.7 Finsocial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.8 Recursos Não-Operacionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.9 Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
III - Vinculados Total	0,00	0,00	0,00	20,23	51,80	0,00	48,41	52,02	43,82	35,02
3.1 à FINAME	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3.2 FMM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3.3 Outros	0,00	0,00	0,00	20,23	51,80	0,00	48,41	52,02	43,82	35,02
IV - Recursos Externos	0,00	0,00	0,00	0,00	37,33	28,68	12,58	11,24	9,54	7,17
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	0,00	0,00	0,00	0,00	37,33	28,68	12,58	11,24	9,54	7,17
V - Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(continua)

(Em %)

FONTES	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
I - Geração Interna	22,13	20,52	19,99	24,83	20,53	20,85	16,78	24,98
1.1 Retorno	3,03	3,13	3,43	4,95	4,52	4,73	3,43	3,61
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	18,66	17,07	16,55	14,63	15,74	16,11	13,36	19,59
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.4 Outros	0,44	0,33	0,00	5,24	0,27	0,00	0,00	1,78
II - Dotações e Empréstimos no País	34,83	41,57	59,14	18,14	26,93	24,25	24,82	26,65
2.1 Cias. de Seguro	1,48	1,14	1,48	0,63	0,93	0,00	0,00	0,00
2.2 Imposto de Renda	33,35	32,28	26,98	15,34	25,41	11,79	0,83	0,00
2.3 Funai	0,00	8,15	30,68	2,17	0,59	0,00	0,65	0,00
2.4 Dotação Orçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,43	9,62
2.5 Reserva Monetária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12,46	18,91	16,03
2.6 PIS/Pasep/FAT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.7 Finsocial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.8 Recursos Não-Operacionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.9 Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
III - Vinculados Total	25,66	26,18	16,67	42,45	48,78	45,60	58,39	49,38
3.1 à FINAME	0,00	0,00	0,00	6,17	7,79	18,02	35,05	21,24
3.2 FMM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3.3 Outros	25,66	26,18	16,67	36,28	40,99	27,57	23,35	28,14
IV - Recursos Externos	3,13	11,73	4,20	5,96	3,76	0,17	0,00	0,00
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	0,00	9,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	3,13	2,17	4,20	5,96	3,76	0,17	0,00	0,00
V - Outros	14,25	0,00	0,00	8,63	0,00	9,14	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(continua)

(Em %)

FONTES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
I - Geração Interna	29,19	42,38	30,57	38,88	18,90	17,96	21,89	21,79
1.1 Retorno	5,40	11,94						
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	23,79	30,44						
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	0,00	0,00						
1.4 Outros	0,00	0,00						
II - Dotações e Empréstimos no País	25,93	33,37	54,53	46,09	74,46	72,74	72,37	66,95
2.1 Cias. de Seguro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2 Imposto de Renda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.3 Funai	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.4 Dotação Orçamentária	10,48	14,90	15,97	16,24	7,32	5,94	0,99	2,15
2.5 Reserva Monetária	13,86	18,48	38,56	29,85	46,28	20,70	17,08	17,75
2.6 PIS/Pasep/FAT	0,00	0,00	0,00	0,00	20,86	46,10	54,30	47,05
2.7 Finsocial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.8 Recursos Não-Operacionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.9 Outros	1,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
III - Vinculados Total	41,96	21,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	n.d.
3.1 à FINAME	16,92	16,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
3.2 FMM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
3.3 Outros	25,04	3,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IV - Recursos Externos	2,92	2,61	14,90	15,03	6,64	9,30	5,74	11,26
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	2,92	2,61	9,65	13,26	5,59	8,54	4,67	10,41
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	0,00	0,00	5,25	1,78	1,05	0,75	1,07	0,85
V - Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(continua)

(Em %)

FONTES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I - Geração Interna	25,43	45,21	49,44	50,04	47,78	49,58	54,37	64,84
1.1 Retorno		35,63	35,50	41,72	36,50	38,69	37,68	41,10
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.3 Rec. Tesouro DL 1.452/76		3,64	5,37	2,74	1,94	2,04	2,90	3,91
1.4 Outros		5,94	8,57	5,58	9,34	8,85	13,78	19,83
II - Dotações e Empréstimos no País	60,85	37,64	33,55	35,20	41,51	40,07	15,10	13,91
2.1 Cias. de Seguro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2 Imposto de Renda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.3 Funai	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.4 Dotação Orçamentária	3,01	0,74	0,00	0,00	7,87	8,71	0,00	0,00
2.5 Reserva Monetária	0,00	2,97	5,54	5,38	0,03	0,00	0,00	0,00
2.6 PIS/Pasep/FAT	45,19	30,36	25,80	29,83	19,16	18,85	5,20	6,70
2.7 Finsocial	0,00	0,00	0,00	0,00	13,05	12,49	9,50	6,67
2.8 Recursos Não-Operacionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,53
2.9 Outros	12,65	3,56	2,21	0,00	1,40	0,01	0,00	0,00
III - Vinculados Total	0,00	1,78	3,33	5,35	3,67	2,15	21,42	15,07
3.1 à FINAME	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3.2 FMM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,71	10,79
3.3 Outros	0,00	1,78	3,33	5,35	3,67	2,15	6,72	4,28
IV - Recursos Externos	13,73	15,37	13,68	9,41	7,04	8,20	9,11	6,18
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	13,07	15,00	12,99	8,88	5,82	5,21	9,11	6,18
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	0,66	0,37	0,69	0,53	1,22	3,00	0,00	0,00
V - Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(continua)

(Em %)									
FONTES	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I - Geração Interna	63,85	54,55	68,99	60,83	68,54	45,19	43,71	29,04	67,35
1.1 Retorno	36,75	31,65	49,37	37,44	52,89	41,40	38,79	25,80	59,85
1.2 Incorp. ao Capital e Reservas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.3 Res. Tesouro DL 1.452/76	5,39	0,98	3,98	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.4 Outros	21,70	21,92	15,64	23,19	15,65	3,78	4,92	3,24	7,51
II - Dotações e Empréstimos no País	21,53	12,95	9,07	20,44	26,41	47,84	47,00	65,75	26,41
2.1 Cias. de Seguro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2 Imposto de Renda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.3 Funai	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.4 Dotação Orçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.5 Reserva Monetária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.6 PIS/Pasep/FAT	17,25	11,98	3,57	9,67	22,02	36,77	24,67	16,08	22,02
2.7 Finsocial	0,96	0,91	2,20	0,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.8 Recursos Não-Operacionais	0,33	0,01	3,28	10,38	3,25	10,74	18,89	42,63	4,39
2.9 Outros	3,00	0,05	0,02	0,00	1,15	0,34	0,34	7,04	0,00
III - Vinculados Total	12,15	29,16	18,83	17,59	4,25	4,92	5,05	3,47	4,19
3.1 à FINAME	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3.2 FMM	9,18	16,06	16,55	17,48	4,25	4,92	4,04	3,09	4,19
3.3 Outros	2,97	13,10	2,27	0,11	0,00	0,00	1,01	0,38	0,00
IV - Recursos Externos	2,47	3,34	0,12	0,77	0,80	2,05	4,23	1,74	2,04
4.1 Rec. de Mercado (Moeda e Títulos)	1,00	1,75	0,00	0,00	0,79	0,00	1,80	0,98	0,00
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	1,47	1,59	0,12	0,77	0,01	2,05	2,43	0,76	2,04
V - Outros	0,00	0,00	3,00	0,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

n.d. = não-disponível.

Nota: Não há valores disponíveis de cada item que compõe a Geração Interna entre os anos de 1972 e 1978.

4. Sumário da Legislação Reguladora

Leis Complementares

- *Lei Complementar 7, de 07 de setembro de 1970* – Institui o Programa de Integração Social (PIS).
- *Lei Complementar 8, de 03 de dezembro de 1970* – Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).
- *Lei Complementar 19, de 25 de junho de 1974* – Dispõe que os recursos do PIS e do Pasep serão aplicados preferencialmente conforme as diretrizes e prazos de vigência dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), através do BNDES, conforme condições a serem estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.
- *Lei Complementar 26, de 11 de setembro de 1975* – Altera disposições da legislação que regula o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Unifica sob a denominação PIS-Pasep os fundos constituídos com os recursos do PIS e do Pasep.

Leis

- *Lei 1.474, de 26 de novembro de 1951* – Modifica a legislação do imposto sobre a renda, institui taxa adicional de 15% a incidir sobre o imposto de renda devido por pessoas físicas e jurídicas, sujeitas ao pagamento de pelo menos Cr\$ 10.000,00. O recolhimento seria realizado durante cinco anos consecutivos, a partir de 1952. A mesma lei estabeleceu taxa adicional de 3% a ser paga no mesmo quinquênio pelas mesmas pessoas jurídicas.
- *Lei 1.628, de 20 de junho de 1952* – Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pela Lei 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da dívida pública federal; cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); cria o Fundo Especial de Juros, Amortizações e Resgate das Obrigações do Reparelhamento Econômico; autoriza recolhimento de depósitos de sociedades de seguro e capitalização para financiamento de parte das inversões ou despesas com a execução de programas de reparelhamento econômico; abre crédito especial, estabelece fontes de recursos e dá outras providências.

- *Lei 2.308, de 31 de agosto de 1954* – Institui o Fundo Federal de Eletrificação, cria o imposto único sobre energia elétrica, altera legislação do imposto sobre consumo de energia e dá outras providências.
- *Lei 2.698, de 27 de dezembro de 1955* – Dispõe sobre nova aplicação à receita proveniente da diferença de preços entre os combustíveis e lubrificantes líquidos derivados do petróleo no Brasil ou importados. Cria dois fundos de pavimentação – Fundo Nacional de Pavimentação e Fundo Especial – que serão aplicados em pavimentação de rodovias e na construção, revestimento ou pavimentação de rodovias destinadas a substituir ramais ferroviários reconhecidamente deficitários.
- *Lei 2.944, de 08 de novembro de 1956* – Dispõe sobre a distribuição e a aplicação do imposto único sobre energia elétrica pertencente aos estados, Distrito Federal e municípios.
- *Lei 2.973, de 26 de novembro de 1956* – Prorroga por 10 anos a vigência do adicional do imposto sobre a renda e torna progressivas as alíquotas das pessoas físicas. Trata dos recolhimentos da Caixa Econômica Federal e das companhias de seguro e capitalização. Prorroga e modifica valores e dá outras providências.
- *Lei 2.975, de 27 de novembro de 1956* – Altera a legislação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, estabelece que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico será depositário dos recursos do Fundo Rodoviário Nacional da Rede Ferroviária Federal S. A. até sua constituição e dá outras providências.
- *Lei 3.244, de 14 de agosto de 1957* – Dispõe sobre a reforma da tarifa das alfândegas. O produto da taxa de despacho aduaneiro tem as seguintes destinações: Fundo de Marinha Mercante; Fundo de Previdência Social; Fundo Naval; Fundo Aeronáutico; Fundo Federal de Eletrificação; Concessionários dos Portos; Fundo de Reparelhamento das Repartições Aduaneiras e Caixa de Crédito da Pesca. Enquanto não for criado o Fundo de Marinha Mercante, a parcela do produto da taxa que lhe é destinada será depositada, em conta especial, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.
- *Lei 3.381, de 24 de abril de 1958* – Cria o Fundo da Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante. Os recursos que constituem o Fundo da Marinha Mercante serão recolhidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, à ordem da Comissão de Marinha Mercante. O produto da Taxa de Renovação da Marinha Mercante será recolhido

pelos armadores ou seus agentes pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico ou seus representantes, e dá outras providências. Na composição do fundo se destacavam, pela importância, o produto da arrecadação da Taxa de Renovação da Marinha Mercante e a percentagem de 32% da receita oriunda da cobrança da taxa de despacho aduaneiro. A Taxa de Renovação correspondia a um adicional ao frete líquido devido pelo transporte de qualquer carga saída ou entrada em portos nacionais, sendo cobrado na base de 5% e 15% do respectivo valor, segundo a natureza do comércio.

- *Lei 3.421, de 10 de julho de 1958* – Cria o Fundo Portuário Nacional e Taxa de Melhoramento dos Portos (antiga Taxa de Emergência). O Fundo Portuário Nacional é recolhido em depósito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em conta especial. Sessenta por cento da Taxa de Melhoramento dos Portos serão recolhidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. O BNDE poderá financiar, com prévio conhecimento do Ministro da Viação e Obras Públicas, ouvido o Departamento dos Portos, Rios e Canais, com recursos do Fundo Portuário Nacional, a aquisição de equipamento de dragagem para empresas privadas ou de economia mista.
- *Lei 4.242, de 17 de julho de 1963* – Institui empréstimo compulsório a ser arrecadado à conta do Fundo Nacional de Investimentos. Cria o Fundo Nacional de Investimentos a fim de assegurar o nível de investimentos federais previstos no plano de desenvolvimento, mediante participação de empresas controladas pela União Federal, cabendo ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico a administração do Fundo Nacional de Investimentos (Funai).
- *Lei 4.506, de 30 de novembro de 1964* – Reformula o imposto de renda. Consigna dotação de parcela da arrecadação do imposto de renda até o exercício de 1975, inclusive, em favor do BNDE, como recursos destinados ao Fundo de Reaparelhamento Econômico – modificada pelo Decreto-Lei 62, de 21.11.66, que revoga esta destinação.
- *Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964* – Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e de créditos, cria o Conselho Monetário Nacional. O Conselho Monetário Nacional tem a finalidade de formular a política da moeda e do crédito. Junto ao Conselho Monetário Nacional, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico funcionará como membro das seguintes comissões consultivas: bancária, de mercado de capitais e de crédito industrial.

- *Lei 5.143, de 20 de outubro de 1966* – Institui Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) que se destinará à formação de reservas monetárias as quais serão aplicadas pelo Banco Central “na intervenção dos mercados de câmbio e de títulos, na assistência de instituições financeiras, particularmente ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico”.
- *Lei 5.189, de 08 de dezembro de 1966* – Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1967. Destina recursos constituídos à conta da reserva monetária ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para a formação do Fundo de Reaparelhamento Econômico.
- *Lei 5.662, de 21 de junho de 1971* – O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), autarquia federal, é enquadrado na categoria de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Enquadra a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), autarquia federal, na categoria de empresa pública, mantendo a mesma denominação, com personalidade de direito público e patrimônio próprio.
- *Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990* – Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o abono salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Institui o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).
- *Lei 8.019, de 11 de abril de 1990* – Regula o repasse de recursos do FAT ao BNDES, definindo a remuneração devida pelo BNDES pela utilização dos recursos do FAT e a periodicidade para remessa dos juros e dá outras providências.

Decretos-Leis

- *Decreto-Lei 45, de 18 de novembro de 1966* – Dota a FINAME de personalidade jurídica própria, devendo desenvolver as suas atividades com a colaboração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, na forma da legislação em vigor. “No prazo máximo de 90 dias, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico criará uma sociedade anônima de economia mista, da qual terá obrigatoriamente o controle acionário, para suceder à Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME)”. (A criação de sociedade anônima não se concretizou).

- *Decreto-Lei 62, de 21 de novembro de 1966* – Altera a legislação do imposto de renda. Institui cobrança com adicional de 10% a favor do BNDE, sendo que o recolhimento deste imposto será feito através do Departamento de Arrecadação ou de banco autorizado a receber o imposto de renda que creditará ao BNDE as importâncias arrecadadas. Autoriza o Ministro da Fazenda a vender Obrigações do Tesouro para o efeito de cobrir aplicações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico previstas no orçamento de investimento aprovado pelo Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.
- *Decreto-Lei 63, de 21 de novembro de 1966* – Altera a tarifa das alfândegas definida na Lei 3.244, de 14.08.57, e dá outras providências.
- *Decreto-Lei 96, de 30 de dezembro de 1966* – Institui normas para a utilização dos créditos orçamentários e adicionais e dá outras providências de ordem financeira.
- *Decreto-Lei 325, de 03 de maio de 1967* – Dispõe que os recursos da arrecadação da Taxa de Renovação da Marinha Mercante e do Fundo de Marinha Mercante ficarão depositados no Banco do Brasil.
- *Decreto-Lei 1.452, de 30 de março de 1976* – Concede incentivo equivalente à parcela que exceder 20% de correção monetária a projetos prioritários para a economia nacional. Define que as instituições financeiras poderão debitar o montante de incentivo fiscal do imposto de renda devido, ou, caso insuficiente, serão ressarcidas com ORTNs, cujo valor deverá estar previsto no orçamento da União.
- *Decreto-Lei 1.940, de 25 de maio de 1982* – Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (Finsocial), destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter assistencial relacionados com alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. Muda a denominação Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, determinando que ele seja o administrador do fundo.
- *Decreto-Lei 2.035, de 21 de junho de 1983* – Altera o § 2º do art. 3º do Decreto-Lei 1.801, de 18 de agosto de 1980, determinando que o Fundo da Marinha Mercante, na forma que dispuser o Poder Executivo e mantidas a sua natureza, finalidade e condições de aplicação, passa a ser administrado pelo Ministério dos Transportes, tendo como agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

- *Decreto-Lei 2.288, de 23 de julho de 1986* – Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e institui empréstimo compulsório sobre a aquisição de veículos e o consumo de gasolina.
- *Decretos-Leis 2.404, de 23 de dezembro de 1987, e 2.414, de 12 de fevereiro de 1988* – Dispõem sobre o recolhimento e a distribuição do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

Decretos

- *Decreto 37.686, de 02 de agosto de 1955* – Regulamenta o art. 11, inciso IV, da Lei 1.628, de 20 de junho de 1952, com relação ao disposto no Decreto-Lei 7.632, de 12 de junho de 1945, alterado pelo de 9.766, de 6 de setembro de 1946. Institui que as ferrovias de propriedade ou concessão do governo federal, qualquer que seja o regime de administração, recolherão mensalmente ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico o produto integral das duas taxas adicionais às tarifas vigentes. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico creditará as importâncias recebidas na forma de contas individuais das estradas interessadas sob títulos Fundo de Melhoramento e Fundo de Renovação Patrimonial.
- *Decreto 40.007, de 20 de setembro de 1956* – Dispõe sobre a distribuição e aplicação do Fundo Federal de Eletrificação e do imposto único instituídos pela Lei 2.308, de 31 de agosto de 1954.
- *Decreto 52.314, de 31 de julho de 1963* – Aprova o regulamento para cobrança do empréstimo compulsório.
- *Decreto 55.275, de 22 de dezembro de 1964* – Cria o Fundo de Financiamento de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME). Este fundo constituirá uma conta gráfica nos livros e papéis do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, destinando-se a: financiar as indústrias de operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional; em limites compatíveis com suas possibilidades, conceder financiamento para projetos de implantação de novas indústrias de pequeno porte; e, quando as possibilidades o permitirem, financiar a expansão das existentes.
- *Decreto 55.820, de 08 de março de 1965* – Cria o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (Finep), destinando-o a prover recursos para o financiamento da elaboração de projetos e programas de desenvolvimento econômico. O fundo constituirá uma conta gráfica nos

livros e papéis do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico registrará os contratos e convênios celebrados entre o fundo e os agentes financeiros e destacará, por determinação de junta, da conta especial, os recursos necessários ao cumprimento dos mesmos atos, fazendo, ainda, o controle contábil relativo à movimentação da conta.

- *Decreto 56.835, de 03 de setembro de 1965* – Cria o Fundo Geral para Agricultura e Indústria (Funagri). Fundo de natureza contábil, destina-se a prover recursos para o financiamento das necessidades da indústria e da agricultura. Incorporam-se pelo presente decreto, passando a constituir subcontas deste, os seguintes fundos: Fundo Nacional de Refinamento Rural, criado pelo Decreto 54.019, de 14 de julho de 1964; Fundo de Democratização do Capital das Empresas, criado pelo Decreto 54.105, de 06 de agosto de 1964; Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, criado pelo Decreto 55.275, de 22 de dezembro de 1964; e Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, criado pelo Decreto 55.820, de 08 de março de 1965.
- *Decreto 59.170, de 02 de setembro de 1966* – Cria a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) incorporando o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME), criado pelo Decreto 55.275, de 22 de dezembro de 1964.
- *Decreto 79.459, de 30 de março de 1977* – Institui o Fundo de Participação Social (FPS) como subconta do Fundo PIS-Pasep.
- *Decreto 83.700, de 05 de julho de 1979* – Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Alcool, cria o Conselho Nacional do Alcool [tem a finalidade de formular a política e fixar as diretrizes do Programa Nacional do Alcool (Proálcool)], extingue a Comissão Nacional do Alcool e cria a Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal).
- *Decreto 84.575, de 18 de março de 1980* – Modifica a redação do art. 12 do Decreto 83.700, de 5 de julho de 1979, incluindo os bancos comerciais privados, os bancos de investimento e as caixas econômicas entre os agentes financeiros da linha de crédito industrial do Programa Nacional do Alcool.
- *Decreto 193, de 21 de agosto de 1991* – Regulamenta o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), criado pelo Decreto-Lei 2.288, de 23 de julho de 1986.

- *Decreto 764, de 03 de março de 1993* – Dá nova redação aos artigos 4º e 8º do Decreto 193, de 21 de agosto de 1991, alterando o Conselho de Orientação do FND e a competência para a fiscalização da aplicação dos recursos do FND.

Portaria

- *Portaria 046, de 23 de fevereiro de 1981* – Cria o Programa de Conservação de Energia no Setor Industrial (Conserve). O agente financeiro do programa será o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico que operará diretamente ou através de sua rede de agentes de bancos de desenvolvimento regionais e estaduais.

Resoluções – BNDE

- *Resolução 394, de 24 de setembro de 1971, Resolução 395, de 29 de outubro de 1971, Resolução 429, de 29 de janeiro de 1973, e Resolução 432, de 18 de maio de 1973* – Regulamentam as operações de Financiamento à Pequena e Média Empresa (Fipeme).

Constituição da República Federativa do Brasil – 1988

- Constituição Federal, artigo 239 – A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º – Dos recursos mencionados no *caput* deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

Notas:

Os valores apresentados na tabela estão em moeda corrente até 1989. A partir de 1990, os valores foram atualizados para preços de dezembro dos respectivos anos com base no IPC (1990) e IGP-DI (1991, 1992, 1993 etc.).

1 – 1955, “Outros Vinculados” → Imposto único sobre energia elétrica, Fundo Federal de Eletrificação, Fundo de Renovação e melhoramento das ferrovias;

2 – 1956, “Outros Vinculados” → *Idem* nota 1 mais Fundo Nacional de Pavimentação;

3 – 1958, “Outros Vinculados” → *Idem* nota 2 mais Fundo Portuário e Fundo Especial;

4 – 1963, “Moeda” → Crédito Eximbank-Japão para repasse ao governo de Minas Gerais para participação deste no capital da Usiminas;

5 – 1961, “Outros Vinculados” → Inclui: Fundo Federal de Eletrificação, Imposto Único sobre Energia Elétrica, Fundo de Renovação e Melhoria das Ferrovias, Fundo Nacional de Pavimentação, Fundo especial para substituição de ramais ferroviários deficitários, FMM e Fundo Portuário Nacional;

6 – 1962, “Outros Vinculados” → Inclui: Fundo Federal de Eletrificação, Imposto único sobre energia elétrica, Fundo de Renovação e melhoramento das ferrovias, Ágios de petróleo e derivados para pavimentação, Fundo de Renovação Patrimonial de Ferrovias, FMM, Taxa de Renovação da Marinha Mercante e Fundo Portuário Nacional;

7 – 1963 e 1964, “Outros Vinculados” → Inclui: Fundo Federal de Eletrificação, Imposto único sobre energia elétrica, Fundo de Renovação e melhoramento das ferrovias, Ágios de petróleo e derivados para pavimentação, Fundo de Renovação Patrimonial de Ferrovias, FMM, Taxa de Renovação da Marinha Mercante e Fundo Portuário Nacional;

8 – Item 2.1, “Cias. de Seguro” → Inclusive os recursos aplicados diretamente pelas Seguradoras (Lei 2.973/56);

9 – 1964, “Imposto de Renda” → Inclui os recursos decorrentes da arrecadação do adicional do imposto de renda;

10 – 1965, “Vinculados” → Inclui 12 bilhões de adiantamento do Tesouro Nacional a regularizar, recursos Fipeme, FINAME e Finep (totalizando Cr\$ 53.593 milhões) e os fundos citados na nota 7;

11 – 1967, item V, “Outros” → Dos quais cerca de 90% compreendem reembolso de avais honrados e recolhimentos devidos do imposto de renda (Lei 4.506/64);

12 – 1968, “FINAME” → Dos quais (51) NCr\$ 38,4 milhões de origem externa para o Fipeme;

13 – 1969, “FINAME” → Refere-se aos recursos creditados em conta, exceto os provenientes de empréstimos do BNDES;

14 – 1968, Item 4.3, “Financiamento externo” → Inclusive recursos para o Fipeme de origem externa de NCr\$ 22,6 milhões e para a Capes;

15 – 1966, Item IV, “Recursos Externos” → Inclusive recursos de contrapartida (AID/BNDE/Banco Central) no montante de Cr\$ 3,2 bilhões e de Cr\$ 7,2 bilhões em 1965 e 1966, respectivamente;

16 – 1970, “Outros vinculados” → Empréstimos externos vinculados ao Fipeme (Cr\$ 92,3 milhões), ao Funespe (Cr\$ 1,6 milhões) e ao Funtec (Cr\$ 800 mil) e outros (Cr\$ 6,0 milhões);

17 – 1982, “Outros vinculados” → BNH Turismo, Próalcool e Conserve;

18 – 1984 e 1985, “Outros vinculados” → Refere-se a Próalcool e Conserve;

19 – 1986, “Diversas” → Retorno de outros exercícios/Caraíba e Usimec Cz\$ 10.608 e “outros” Cz\$ 7.333,30;

20 – 1987, “Outros Vinculados” → Inclusive recursos do FND no valor de Cz\$ 34.360,00.

Referências Bibliográficas

ANDIMA. *Séries históricas: câmbio*. Rio de Janeiro: Andima, 1994.

BNDES. *Relatórios de Atividade 1952/1994*. Rio de Janeiro.

_____. BNDE: Origem, recursos, estrutura e funcionamento. *Revista do BNDES*, v. I, Rio de Janeiro, 1964.

BONELLI, Regis, PINHEIRO, Armando Castelar. O papel da poupança compulsória no financiamento do desenvolvimento: desafios para o BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 17-36, jun. 1994.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa*. Rio de Janeiro: Top Books, 1994.

CASTRO, Nivalde. *O setor de energia elétrica no Brasil: a transição da propriedade privada para a pública*. Rio de Janeiro, 1985 (Tese apresentada no IEI/FEA/UFRJ).

VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica do segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.



Inflação, Regras de Reajuste de Preços e Busca Sequencial: Uma Abordagem sob a Ótica da Dispersão de Preços Relativos*

SÉRGIO AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA**

RESUMO Este trabalho se propõe a apresentar um breve resumo de minha dissertação de mestrado. O objetivo da tese é discutir os efeitos da inflação sobre o reajuste de preço das firmas e sobre a busca dos consumidores, atentando para a diferença entre os efeitos da extração de sinal (intrínseco à incerteza inflacionária ou à heterogeneidade entre as firmas) e efeitos da própria inflação, sendo esta determinística ou não. Sobre este último caso, o trabalho discute a existência de algum tipo de fricção como restrição ao reajuste de preços pelas firmas. Para testar tal hipótese, faz-se uso de análise estatística e econométrica. A respeito da última, procura-se identificar a existência de vetores de co-integração entre dispersão, inflação esperada e inflação imprevista.

ABSTRACT *This paper discusses the effects of inflation over the price adjustment of firms and over the consumer search, observing differences between effects of signal extraction problems intrinsic to inflationary uncertainty or to heterogeneity between firms, and effects of own (deterministic or not) inflation. About this case, it discusses the importance menu cost to the inflationary dynamic. It uses econometric analysis of time series, treating inflation and relative price dispersion as non stationary DGP and makes conclusion about what is the most important to explain the price dispersion in the Brazilian economy: the inflationary uncertainty or the expected inflation.*

* Este artigo é uma síntese da dissertação de mestrado do autor apresentada ao Departamento de Economia da PUC/RJ e que obteve o 1º lugar no 19º Prêmio BNDES de Economia (1995). O autor agradece ao CNPq e ao Paradi pelo suporte financeiro.

** Da University of Wisconsin (Madison).

A convivência com inflação provoca adaptações naturais da sociedade, que passa a sofrer corrosão contínua do seu poder de compra. Em face deste fato central, a capacidade de defesa de determinados grupos e a incapacidade de outros provocam redistribuição de riquezas e renda entre os agentes econômicos.

Este artigo destaca um fator pouco estudado, tanto em termos teóricos quanto empíricos, isto é, o efeito que a inflação causa na distribuição de preços relativos dentro do mercado onde as firmas ofertam bens cuja elasticidade de substituição seja alta (função apenas do que será definido mais adiante como custo de busca). A elevação dos preços nominais interfere de forma diferenciada na estrutura do mercado, dependendo do padrão de busca dos consumidores e das regras de reajuste das firmas.

Um aumento da inflação pode provocar um aumento da dispersão de preços relativos, do qual os consumidores procuram aproveitar-se para encontrar preços mais baixos, através da intensificação das buscas. Com efeito, na medida em que sabem sobre o aumento do *spread* da distribuição de preços relativos, passam a aceitar apenas preços mais baixos. Tal atitude tem dois efeitos sobre o bem-estar social, de sinais opostos: de um lado, a intensificação da busca aumenta o "custo social de busca" ou o sacrifício de produto gerado pelo aumento do tempo gasto com busca, como mostra Benabou (1992); e, de outro, reduz o *markup* das firmas, na medida em que a busca intensa torna a curva de demanda mais elástica, como mostra Benabou (1988).

Por outro lado, a inflação pode ser responsável por um aumento da volatilidade dos preços relativos, de forma que provoque a perda de percepção sobre a estrutura de preços. Em outras palavras, firmas muito barateiras passam no momento seguinte a ser muito careiras e, além disto, e o que é mais importante, o consumidor passa a não saber a posição relativa de cada uma. Este problema de extração de sinal passa a interferir negativamente no ganho esperado de busca, gerando maior leniência do consumidor, que passa a aceitar preços mais altos. Neste caso, o efeito da inflação é um aumento da inelasticidade da demanda da firma e um aumento do preço real médio do mercado. Sob diferentes hipóteses, Ball e Romer (1992) e Tommasi (1991) chegam ao mesmo resultado.

Diante do fato de que o padrão comportamental dos consumidores é facilmente reconhecível no dia-a-dia como próximo ao descrito aqui, *todo o*

núcleo da questão se coloca na estratégia adotada pelas firmas, num ambiente de inflação alta.

A regra de reajuste adotada pelo vendedor, seja ele do setor produtor ou do setor varejista, depende do processo inflacionário em si, e não propriamente dos patamares inflacionários, embora o primeiro seja, na maior parte das vezes, determinado pelo segundo. Com efeito, uma economia com altas taxas de inflação naturalmente sofre um encurtamento do horizonte de previsão dos agentes econômicos, por mais atualizadas que sejam as pesquisas de preços. Pequenos choques de oferta (ou de demanda) têm efeitos muito mais explosivos em face da indexação generalizada, tornando a variância inflacionária mais alta do que em economias com inflações moderadas. Em economias como a descrita acima, as regras de reajuste de preços, ou mais especificamente o *timing* com que este ocorre, provavelmente terão que incorporar o elemento de incerteza em relação à verdadeira taxa de inflação.

Por sua vez, em economias cuja aceleração inflacionária transcorreu de forma não-explosiva, em patamares bem-definidos, o componente desconhecido da inflação é de menor importância. Contudo, firmas que sofrem contínua corrosão de seu preço real não reajustam continuamente seus preços. Este comportamento aparentemente irracional pode ser explicado pela existência de custos de reajuste de preços (chamados *menu costs* pela literatura) que tornam ineficientes remarcações diárias.

A presença de tais custos pode ser exemplificada no episódio recente da implantação da URV como mecanismo indutor da sincronização de reajustes de preços na economia. A imposição legal de se colocar os preços em cruzeiros reais – preservando a moeda a qualidade de unidade de conta – impediu a adesão dos supermercados, porque o custo de mudar preço diariamente seria proibitivo. Como resultado, o setor só converteu seus preços na virada do Plano Real.

A relativa rigidez de preços causada pela existência deste tipo de fricção, com a qual se deparam as firmas, pode desencadear efeitos distributivos na economia, quando ocorre uma elevação das expectativas inflacionárias. Este argumento consiste numa aplicação a um caso particular da idéia mais geral de que choques agregados perfeitamente previstos podem ter efeitos reais, em face de algum tipo de rigidez nominal.

O estudo desenvolvido na tese que originou este artigo discute ambientes inflacionários, regras de reajustes de preço e funções de reação dos consumidores. Diferentes combinações podem gerar efeitos distributivos comple-

tamente distintos dentro do mercado de um produto homogêneo. Se a hipótese de *menu cost* é correta, aumentos da inflação esperada geram aumentos da dispersão de preços relativos, porque as firmas não encurtam proporcionalmente a periodicidade de reajuste, pois isto implicaria custos mais elevados. Assim, preferem aumentar a diferença entre o preço real de pico e de vale.

Isto provoca diferentes reações dos consumidores. Por um lado, o consumidor se aproveita do aumento da dispersão, como já foi dito. Por outro, torna mais difícil e sujeita a erros a formação de relações de clientela, na medida em que não consegue discernir entre firmas "careiras" e "barateiras". Isto porque algumas firmas "barateiras" podem se encontrar no pico real, enquanto outras "careiras" podem estar prestes a reajustar (e, portanto, com preço real abaixo de sua média). O primeiro efeito torna-o mais agressivo. O segundo o faz mais acomodado.

É importante mencionar que está se tratando aqui de efeitos de longo prazo da inflação, ou seja, está se comparando diferentes padrões comportamentais de firmas e consumidores diante de distintos níveis de equilíbrios inflacionários. Em outras palavras, as relações aqui descritas são de *steady state*.

Diante de tais considerações, o trabalho consiste em testar a importância da expectativa inflacionária na formulação de regras de reajuste pelas firmas e com isto ter uma idéia do grau de rigidez de preços intrinsecamente relacionado ao custo de ajustamento de preços. Neste sentido, a comparação é feita sempre em relação ao papel que a incerteza inflacionária tem no processo. A grande questão que se coloca, portanto, é como testar regras de reajustes de preço.

A literatura empírica a este respeito [ver, entre outros, Hoomissen (1988) e Tommasi (1993)] tem se concentrado no estudo das causas da dispersão de preços relativos dentro dos mercados. Muitos autores, ao longo das décadas de 70 e 80, mostraram que a dispersão de preços relativos – medida como algum tipo de coeficiente de variação que leve em conta o desvio padrão entre os preços de um determinado produto homogêneo¹ e a média dos mesmos – tende a crescer com a inflação. Os resultados variam conforme a concentração do mercado e conforme esteja se tratando de produto durável ou não. Contudo, a relação entre dispersão e inflação é, na grande maioria dos casos, positiva.

1 A hipótese de homogeneidade aqui diz respeito à utilização na amostra de cotações da mesma marca em diferentes estabelecimentos na mesma semana. Como os pontos-de-venda são heterogêneos, procura-se manter constante a amostra de estabelecimentos varejistas, de modo a se isolar o efeito da inflação sobre a dispersão.

De que modo a inflação afeta a dispersão de preços relativos dentro de um mercado? Do mesmo modo com que afeta os padrões de busca dos consumidores e as regras de reajuste de preços das firmas. No trabalho, procurou-se então desagregar a inflação em duas partes: uma prevista² e outra imprevista, de forma semelhante à do estudo de Lach e Tsiddon (1992) para Israel.

Esta separação nos permite comparar os dois efeitos. Se a parte prevista afeta a dispersão de preços, isto significa que a existência de algum tipo de rigidez ou de algum custo de ajustamento de preços (que pode ser tanto o custo físico de etiquetagem quanto o custo de negociação com fornecedor) influencia significativamente a regra de reajuste das firmas. Caso a parte imprevista tenha papel importante, isto significa que o desconhecimento sobre a verdadeira taxa de inflação está piorando o sinal recebido pelo consumidor, reduzindo seu ganho de busca e permitindo a entrada de firmas ineficientes. Como resultado último, ocorre um aumento da dispersão de preços relativos explicado exclusivamente pela maior incerteza inflacionária.

Após estes comentários sobre a teoria estudada e a metodologia de teste adotada, cabem algumas considerações sobre os métodos de coleta de dados. Em primeiro lugar, optou-se por coletar dados de produtos do setor de alimentação e higiene/limpeza, por se tratar de bens de consumo não-duráveis. A razão desta preferência é que a existência de compras repetidas³ e de relações de clientela introduz um interessante aspecto pelo qual tanto a inflação esperada quanto a não-esperada podem afetar a dispersão de preços relativos. Na realidade, isto traduz a idéia de que com inflação baixa é de se esperar uma forte correlação entre o preço relativo cobrado pelo mesmo estabelecimento em dois meses seguidos. Em ambiente de alta inflação, o preço perde o caráter de preditor do comportamento futuro da firma. Esta maior volatilidade pode ser explicada tanto por modelos completamente determinísticos (onde a inflação é conhecida) quanto por modelos que partem da incerteza inflacionária.

A base de coleta foi composta de cerca de 20 estabelecimentos por produto/marca amostrado, cujas cotações foram acompanhadas durante 60 meses.

2 A parte prevista foi calculada pela estimação de um modelo auto-regressivo integrado para a inflação. Cabe ressaltar que a simplicidade do modelo só foi possível de ser obtida por estarmos tratando do processo inflacionário transcorrido na primeira metade da década de 80, quando a aceleração inflacionária ocorre de maneira "bem-comportada" vis-à-vis a segunda metade, quando a sequência de hiperacelerações e desinflações bruscas torna a estimação do processo gerador de dados muito mais complicada.

3 A clientela aqui é motivada pelo preço vantajoso e não por características intrínsecas ao produto ofertado, mesmo porque tal heterogeneidade já fora excluída a priori quando do método de seleção de cotações distintas de uma mesma marca.

Na escolha destes 20 estabelecimentos, procurou-se identificar cadeias de supermercados de modo a selecionar apenas um representante. Além disto, tomou-se o cuidado de não incluir no período amostral preços tabelados. A tese contém uma análise criteriosa da ação do Conselho Interministerial de Preços (CIP) neste período.

Para cada mês calcula-se um coeficiente de dispersão de preços (um para cada produto/marca) e depois roda-se a série contra os dois componentes da inflação. Como as séries de dispersão eram integradas, optou-se pela identificação de vetores de co-integração entre dispersão, inflação esperada e inflação inesperada. Neste sentido, a metodologia adotada representa uma inovação no tratamento do assunto pela literatura. Mais importante, contudo, é o fato de que a identificação de tais vetores permite isolar as relações de longo prazo entre dispersão e inflação daquelas de curto prazo, o que é bastante apropriado para a categoria de modelos testados no trabalho.

Os resultados apontam para uma forte correlação positiva entre inflação esperada e dispersão de preços relativos em todos os produtos amostrados. Isto indica que, em face do caráter não-explosivo que caracteriza o processo inflacionário brasileiro na primeira metade da década, e dado que a tecnologia de reajuste de preços não era muito desenvolvida àquela altura, a relevância do *menu cost* – ou de algum outro tipo de rigidez – na tomada de decisões de preços não pode ser desconsiderada.

Estes resultados são reforçados pelo estudo da periodicidade média de reajuste das firmas naquele período. Dividem-se as séries em duas fases, caracterizadas por diferentes taxas de inflação médias. Calcula-se, a partir daí, a taxa de corrosão média do preço real aceita pelas firmas para cada período e verifica-se que, quando a inflação aumenta, as firmas passam a reajustar mais freqüentemente seus preços, mas aceitam também maior corrosão até deflagrarem o reajuste.

Observa-se, tanto no teste econométrico quanto no estatístico, que a reação é diferenciada de acordo com o produto. Quanto mais sujeito à busca, maior o aumento da corrosão média aceita pelas firmas. Isto pode ser explicado pelo fato de que a busca mais intensa torna a demanda individual da firma mais elástica, reduzindo sua capacidade de formar preço, o que ocorre principalmente para os gêneros de primeira necessidade.

Concluindo, embora o resultado do estudo seja bastante satisfatório, muitos aperfeiçoamentos devem ser feitos, tendo em vista tanto a gama de produtos selecionados quanto a tecnologia econométrica adotada, principalmente em

busca de um modelo para o processo inflacionário que possibilite a inclusão da segunda metade da década na amostra.

Também a análise dos efeitos da inflação sobre as regras de preço e estratégias de busca dos consumidores em mercados de bens homogêneos, quando feita a partir de inferências sobre as causas do aumento da dispersão de preços relativos provocado pela inflação esperada, *vis-à-vis* a incerteza inflacionária, possui inconvenientes que não escaparam da atenção ao longo da tese. A verificação de uma relação positiva entre inflação esperada e dispersão de preços, no longo prazo, é coerente com a teoria de *menu cost*, mas não exclui outras possíveis explicações para este fenômeno.⁴

Referências Bibliográficas

- BALL, L., ROMER, D. *Inflation and informativeness of prices*. Princeton University e University of California, Mar. 1992, mimeo.
- BENABOU, R. Search, price setting and inflation. *Review of Economic Studies*, v. 55, n. 183, p. 353-373, 1988.
- _____. Inflation and efficiency in search markets. *Review of Economic Studies*, v. 60, p. 69-93, 1992.
- EDEN, B. *The adjustment of prices to monetary shocks when trade is uncertain*. Conference of Economic Fluctuation Research Meeting, 1993, mimeo.
- HOOMISSEN, T. van. Price dispersion and inflation: evidence from Israel. *Journal of Political Economy*, v. 96, p. 1.303-1.314, 1988.
- LACH, S., TSIDDON, D. The behaviour of prices and inflation: an empirical analysis of disaggregated price data. *Journal of Political Economy*, v. 100, p. 349-389, Apr. 1992.
- TOMMASI, M. *The welfare effects of inflation: the consequences of price stability on search markets*. Ucla/Department of Economics, 1991, mimeo.
- _____. Inflation and relative prices: evidence from Argentina. In: SHESHINSKI, E., WEISS, Y. (eds.). *Optimal pricing, inflation and cost price adjustment*. Cambridge: MIT Press, 1993.

4 Eden (1993) constrói um modelo de "gerações superpostas" que gera rigidez de preços e aumento da dispersão de preços relativos em consequência de expansão monetária perfeitamente prevista, sem, contudo, fazer uso de quaisquer fricções no nível da firma.



Ação Econômica e Ordem Social na Economia Política Clássica*

ANDRÉA CAMPOS GOMES FERNANDES**

RESUMO Este trabalho é uma síntese de minha dissertação de mestrado, que trata dos conceitos de ordem social e organização econômica na obra de Adam Smith e analisa como ele estabeleceu uma forma de representação da realidade econômica vigente até o final do século passado. A atitude metodológica que permeia sua obra difere da postura dedutiva do filósofo racionalista, como ele nos é geralmente apresentado. Smith entende a explicação científica sob uma ótica anticartesiana, isto é, que pretende estabelecer correlações entre alguns aspectos da realidade em lugar de descobrir a essência da realidade analisada. Assim, de certa forma, a preocupação com estes problemas vem sendo, até hoje, o ponto central da teoria econômica. Portanto, as lições da Economia Política Clássica continuam a ser muito esclarecedoras.

ABSTRACT *This article is a summary of my master's thesis. It addresses the concepts of social order and economic organization according to Adam Smith, and examines how he developed a method to represent the economic order in force prior to the turn of the century. The methodological approach permeating his body of work is not consistent with the deductive posture adopted by a rationalist philosopher, as he is generally described. Smith addresses the scientific rationale from an anti-Cartesian angle, i.e., he establishes correlations among some aspects of reality rather than unveiling the essence of the reality analyzed. In a certain sense, therefore, the focus to date has been on those issues as the core of all economic theory. Thus the lessons from Classic Economic Theory remain quite enlightening.*

* Este artigo apresenta um resumo da dissertação de mestrado da autora, apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, e que obteve o 2º lugar no 19º Prêmio BNDES de Economia (1995).

** Economista e professora da Universidade de Brasília.

1. Introdução

Economia é um constructo teórico. Não existe algo como a *economia* até o momento em que os homens desenvolvam um conceito que designe um conjunto de atividades, via de regra, completamente diluídas em outros aspectos da vida social. O conceito de economia deve designar aspectos específicos do que concretamente são ações humanas com múltiplos significados. Em outras palavras, o que podemos observar concretamente são homens vivendo em sociedade; se uma ciência social especializada pretende estudar um ou alguns aspectos da vida social (e não *todos*), terá de realizar um corte dessa realidade de modo a construir o seu objeto de análise.

Evidências históricas e etnográficas sugerem que até à sociedade ocidental moderna não existia nenhum termo específico para designar o *econômico* ou a *economia*, quanto mais um discurso teórico coerente sobre esse objeto. Embora os homens obviamente sempre tenham encontrado formas de organizar a produção material, as sociedades tradicionais não dispunham de uma terminologia específica para designá-la enquanto esfera distinta e destacável das outras instâncias sociais.

A razão da ausência de um conceito de economia é a dificuldade de identificá-la naquelas situações em que as ações econômicas têm basicamente motivações não-econômicas (parentesco, religião, coerção física etc.). A ferramenta conceitual para dar conta da transição de um estado de anonimato para o de uma existência separada, incluindo a criação de uma disciplina científica autônoma, é a distinção entre “economia incrustada” (*embedded economy*) e “economia desincrustada” (*disembedded economy*). Esta distinção só pode ser plenamente compreendida se tratamos a economia de uma maneira tal que sejamos capazes de enxergar nas sociedades tradicionais aspectos mais ou menos correspondentes aos aspectos econômicos, os quais, a rigor, deveríamos denominar “quase econômicos” ou “potencialmente econômicos”.

Além dessa condição objetiva (a transição de uma economia incrustada para uma economia desincrustada, através do desenvolvimento dos sistemas de mercado), outra eminentemente teórica teve de ser satisfeita para a elaboração do conceito de economia, como ponto de partida para a economia política clássica no século XVIII:

a) para servir como base de um discurso coerente, o objeto da nova disciplina teria de ser intrinsecamente consistente, do contrário a ordem teria de ser buscada fora do quadro de análise; e

b) esta coerência deveria de algum modo estar voltada para o bem dos homens, senão mais uma vez não haveria como escapar à intervenção de outras instâncias, sobretudo do Estado, do domínio político.

A metáfora da mão-invisível smithiana encerra a satisfação destas duas condições. O que explica o êxito de Smith? Por que outros antes dele não tiveram o mesmo sucesso?

2. O Desenvolvimento do Conceito de Economia: Primeira Condição

O papel decisivo desempenhado por *A Riqueza das Nações* não se explica propriamente pela descoberta de novos temas – trabalho, capital, renda, lucro, por exemplo, já haviam sido exaustivamente discutidos –, mas por uma nova disposição do conhecimento.

A inovação fundamental proporcionada por Smith se deve a uma estratégia discursiva que organiza o conteúdo temático em sistemas axiomáticos que partem não de categorias ontológicas, mas de princípios epistemológicos, cuja função é fornecer correlações plausíveis entre os eventos. Isto é, não se trata de revelar a essência metafísica dos fatos econômicos, mas tão-somente de conectá-los em cadeias causais que pelo menos provisoriamente sejam capazes de torná-los inteligíveis.

No lugar do *modus essendi* dos fenômenos, Smith coloca o seu *modus operandi*. O que importa não é o que as coisas são, mas como elas se comportam. Por exemplo, mais do que se perguntar em que consiste a riqueza, o produto da nação, a renda, o preço etc., ele procura estabelecer uma correlação positiva entre riqueza e capacidade produtiva do trabalho, entre divisão do trabalho e propensão para a troca, entre valor e a ação auto-interessada dos indivíduos.

Isto é possível porque Smith tem uma concepção muito própria da ciência e dos sistemas teóricos, que podemos conhecer por meio de duas obras anteriores à *A Riqueza das Nações*, intituladas *Dos Sentidos Externos* e *A História da Astronomia*. Nesta última, aprendemos que, para Smith, a filosofia (diríamos, hoje, a ciência) é basicamente a arte de conectar fenômenos. Ela não advém da necessidade de controlar a natureza, nem de descobrir coisas úteis, mas da necessidade de apaziguar o espírito. Um certo

desconforto psicológico, causado pela confusão ou embaraço da mente, quando perturbada por eventos inesperados ou desconhecidos, levaria o homem à busca do conhecimento. O ponto de partida da ciência são, portanto, o espanto e a surpresa.

Diante de um objeto novo e desconhecido, tentamos classificá-lo em termos de outros objetos já conhecidos, observando qualidades que lhe sejam comuns. Similarmente, uma sucessão de objetos parece de algum modo irregular quando aparentemente há um intervalo entre os fenômenos. Neste caso, a mente, diante desta sensação de desconforto, recorre à imaginação para preencher a lacuna, para explicar que eventos estão faltando na cadeia de acontecimentos. A sensação de espanto é, então, eliminada por meio da ordenação apropriada dos fenômenos, por meio de uma explicação plausível que ligue os diferentes objetos, à primeira vista desconexos.

Além disso, em *Dos Sentidos Externos*, aprendemos ainda que Smith não acredita na existência de idéias inatas, nem que se possa explicar os fenômenos simplesmente deduzindo verdades absolutas a partir de determinados axiomas fundamentais. Como não aceita a validade de princípios últimos, Smith vê na indução, a partir da experiência observada, a única fonte de conhecimento possível e é fortemente cético sobre a possibilidade de se chegar à verdadeira natureza dos fenômenos. Daí a importância que atribui ao recurso às associações habituais, ao que chama "hábitos da imaginação".

Hábitos mentais determinados pelos costumes ajudam a organizar as sensações experimentadas e as regularidades observadas. Para Smith, estes hábitos mentais variam em cada comunidade. Eles não estão fixados universalmente. Ao contrário, em cada contexto social serão determinados pela base material da sociedade e fixados nos indivíduos por meio de um vigoroso processo de socialização na família, na igreja, na escola, no ambiente profissional etc. O recurso a tais associações habituais torna possível inferir o futuro das regularidades observadas no passado, sem que seja necessário apelar para idéias inatas ou revelações divinas.

A ênfase nos "hábitos da imaginação" em diversos trechos de *A História da Astronomia* permite antever toda a influência do filósofo escocês David Hume na obra de Smith. Se há alguma dúvida sobre esta influência em *Dos Sentidos Externos*, que é uma obra de juventude sobre a origem do conhecimento com um forte acento empirista, no tratado sobre astronomia a compreensão smithiana do método científico aparece profundamente marcada pelas idéias de Hume. Ao descrever como a imaginação preenche os vazios supondo eventos intermediários na cadeia de fenômenos, Smith está

claramente fazendo uso de uma seção do *Tratado sobre a Natureza Humana*, intitulada "Do Ceticismo em Relação aos Sentidos Externos".

Existe ainda um outro aspecto na compreensão smithiana do método científico em que a influência de Hume é marcante. Trata-se do chamado *princípio da analogia*. Todo sistema teórico deve ser capaz de explicar de forma coerente a relação entre uma vasta gama de fenômenos, a partir de um princípio ou lei universal que seja razoavelmente familiar às pessoas, que seja aceitável aos "hábitos da imaginação". Smith observa que tal princípio é, em geral, tomado de uma outra arte ou ciência e adaptado para servir como eixo principal de outra disciplina. Em um processo de fertilização cruzada, cada ciência toma emprestadas hipóteses ou princípios que já demonstraram sua proficuidade em outros ramos do conhecimento.

Dito de outra maneira, quando se apresenta à mente um novo conjunto de fenômenos estranhos, inesperados e desconexos, uma nova "máquina imaginária" tem de ser construída. Nesta operação, uma "máquina" já conhecida serve de modelo ou de exemplo.

Como se sabe, Smith vai buscar no princípio newtoniano da atração dos corpos uma das principais analogias que estruturam seus próprios sistemas teóricos. Para Smith, como aliás para grande parte dos filósofos de sua época, o mais bem-sucedido empreendimento científico até então – a mecânica newtoniana – deveria servir como modelo de investigação para a construção de outros sistemas teóricos.

A atitude newtoniana, compartilhada por Smith, consiste em induzir as leis do movimento a partir dos dados observados. Esta estratégia cognitiva se opõe ao que poderíamos chamar de atitude cartesiana, que consiste em deduzir o movimento de princípios abstratos ou axiomas. O sistema cartesiano é essencialmente dedutivo, derivado de uma idéia de ciência racionalista, em que os princípios ou axiomas são tomados como essencialmente verdadeiros. No sistema newtoniano, ao contrário, os princípios são elaborados para dar conta dos fenômenos, são hipóteses provisórias, que só funcionam se forem capazes de gerar boas previsões. Em poucas palavras, para Smith, em um sistema teórico o *a priori* cartesiano deve ser substituído por hipóteses-conjecturas simples e familiares, fixadas a partir da observação e da experiência.

Em conseqüência, Smith está muito mais à vontade para escolher qualquer tipo de hipótese para construir seus sistemas teóricos. Estes princípios estruturadores não estão limitados pela obrigação de ter uma "existência real", de ter uma correspondência imediata ou inequívoca com a realidade.

Em oposição à atitude cartesiana, que caracteriza o “sistema de comércio” e o “sistema de agricultura”, Smith propõe o “sistema de liberdade natural”, em que os fenômenos econômicos se apresentam definidos a partir de elementos muito mais distantes da realidade imediata, das experiências do dia-a-dia. Tal como Newton, que se recusa a definir a natureza das forças, Smith recusa uma definição de riqueza em termos de objetos materiais (*bullion* ou bens agrícolas) e prefere uma alternativa que privilegia a ação humana, o *trabalho comandado*.

Tal como seus antecessores, Smith também quer investigar o que está por trás da riqueza das nações, mas o seu ponto de partida é completamente diverso, evitando a busca da essência das coisas e a descoberta de princípios últimos da realidade. E define a riqueza como “o trabalho anual de cada nação”, o que é uma hipótese muito mais abstrata e muito menos presa à imediatez da linguagem cotidiana.

A influência de Newton, marcante tanto no plano metateórico – com a formulação de conceitos e de um modelo da realidade – quanto no plano metodológico – com a adoção dos *Principia* como paradigma de método científico –, possibilita a construção do domínio econômico como um domínio coerente. Mercado, preços, divisão do trabalho, acumulação de capital etc. passam a ser vistos como partes de um todo ordenado, como peças de um mecanismo complexo, mas extremamente eficiente.

3. O Desenvolvimento do Conceito de Economia: Segunda Condição

Para que a economia política se tornasse uma disciplina independente, legitimamente reconhecida no sistema de saber do século XVIII, a segunda condição teria ainda de ser satisfeita: a de que esse domínio teórico corresponderia a uma realidade relativamente independente, dotada de uma autonomia própria, não exigindo intervenção de outras instâncias, sobretudo da política.

Aqui entra em cena uma segunda analogia, igualmente recorrente na obra de Smith. Influenciado pela teologia natural, ele reelabora a distinção aristotélica entre *causas finais* e *causas eficientes*. Como bom empirista, Smith acreditava que a ciência deveria limitar-se a encontrar explicações para as causas eficientes; mas as causas finais reaparecem em suas obras transvestidas na idéia de uma natureza que age por meio dos homens.

Smith estabelece uma distinção crucial entre os propósitos da natureza e as intenções dos indivíduos. Através dos instintos, das paixões, a natureza age

por meio dos homens para atingir os seus próprios fins, sobretudo a auto-preservação e a propagação das espécies.

São os instintos e os apetites, e não a razão e a reflexão, que garantem resultados socialmente desejáveis, porém claramente espontâneos. O crescimento da população resulta não de um desejo racional de popular a nação, mas da "paixão que une os sexos". A estabilidade social resulta não de um contrato racional firmado entre os cidadãos, mas do desejo de merecer a admiração dos semelhantes. A continuidade política e a prevenção das revoluções não dependem da força, mas da simpatia que os ricos e poderosos angariam dos seus conterrâneos. Finalmente, na esfera econômica, a divisão do trabalho resulta de uma "propensão para a troca", e o bem-estar material é produto do auto-interesse, e não do cálculo racional.

Assim, para Smith, a utilidade e o bem-estar são, no fundo, subprodutos coletivos e não-intencionais dessas ações intencionais. Esse resultado final positivo das paixões individuais aparece porque existe algo que paira acima dos indivíduos: as leis da natureza.

Aqui se estabelece uma diferença fundamental e definitiva entre Smith e os filósofos políticos clássicos, sobretudo Hobbes e Locke. Na obra dos jus-naturalistas, a natureza é encarada de um ponto de vista estático, como uma fonte de leis. Ela não desempenha nenhum papel ativo na promoção do bem-estar da humanidade. O contrato social, que garante a passagem para a sociedade civil, é fruto da vontade e da deliberação dos homens, e não de alguma intenção oculta da natureza que paira acima deles e age por meio dos instintos. Uma vida segura e confortável é, em última instância, produto da razão humana e só pode ser conquistada quando se abandona o estado de natureza.

Em Smith, por outro lado, é a natureza que impulsiona o homem para um estado de prosperidade. Ela é a protagonista que substitui a vontade e a razão humana nesse papel. Daí se destacam duas consequências:

a) Primeiro, com Smith vai se firmando uma distinção fundamental entre a ação política e a ação econômica. Ambas resultam da deliberação e do cálculo racional. Ambas são teleológicas, no sentido de que estão orientadas para um determinado fim. Ambas partem do auto-interesse privado. Mas a segunda quase sempre traz um elemento de auto-engano (*self-deceit*, nas palavras de Smith). A ênfase se desloca da *intencionalidade* da ação racional auto-interessada, que conduz ao pacto social, para a *não-intencionalidade* dessa ação. Há uma dissociação entre *intenção* e *efeito* da ação social. Smith parece antever as dificuldades de tratar do resultado da ação coletiva quando

a tônica recai na intencionalidade dos agentes. O problema está em passar de uma racionalidade individual para uma racionalidade coletiva, sem cair no chamado "problema hobbesiano".

Como se sabe, Hobbes é o primeiro de uma longa série de autores a tratar da questão da ordem social de uma perspectiva racionalista, visando à construção de uma teoria racional do Estado. Na filosofia moral de Hobbes, a ordem social é explicada, exclusivamente, a partir das motivações humanas e das ações dos indivíduos. Estas ações são, por sua vez, orientadas por normas universais de conduta, estabelecidas pela razão. A razão é entendida como a capacidade de deduzir previsões a partir de certas premissas, com o intuito de escolher os meios mais eficientes para atingir os fins ditados pelas paixões. Entre estes meios estão a força e a fraude, a dominação dos semelhantes. O estado de guerra daí decorrente só é superado porque a própria razão leva os indivíduos a concluir que a preservação da vida é um fim que se sobrepõe a qualquer outro. O contrato social e a submissão voluntária a uma autoridade despótica põem fim ao livre curso da violência e instituem a ordem social.

No entanto, a solução hobbesiana para o problema da ordem social não explica adequadamente a passagem da racionalidade individual para a racionalidade coletiva. Hobbes parece, implicitamente, expandir o conceito de razão ao explicar por que os indivíduos decidem abrir mão de seus interesses imediatos em favor do bem-estar coletivo. A razão, antes definida como vinculação maximizadora entre meios e fins em uma situação particular, aparece como antecipação do resultado global das ações de todos os indivíduos.

Smith consegue evitar o problema não apenas porque concebe a razão de um modo mais abrangente, mas, principalmente, porque prescinde da razão instrumental individual para explicar a ordem e o bem-estar coletivo.

b) A segunda consequência da idéia de uma natureza ativa e impregnada de uma finalidade supra-individual é que, se na esfera econômica os interesses individuais são demonstravelmente congruentes com os interesses coletivos, então não há necessidade de nenhuma intervenção de fora dessa esfera para garantir a ordem. A própria natureza se encarrega disso. A intervenção do Estado em assuntos econômicos é supérflua ou, no máximo, de importância secundária.

Esta autonomia da esfera econômica em relação à esfera política se converte, em termos teóricos, em uma divisão de espaço na filosofia moral: o espaço da política, que analisa as condições para a ordem deliberadamente cons-

truída, e o espaço da economia, que analisa as condições da ordem espontaneamente gerada. O discurso em torno da segunda consolida-se como perfeitamente legítimo.

4. A Economia Sociológica de Smith

O outro elemento supra-individual sempre presente na obra de Smith, e que também contribui de forma decisiva para a estabilidade social, é o mecanismo do espectador imparcial.

Segundo Smith, cada indivíduo sente prazer na descoberta de que seus motivos e sentimentos são idênticos ou congruentes com os dos outros membros da comunidade.

A este processo de identificação, à consciência de que os sentimentos são compartilhados, Smith dá o nome de *simpatia*. Chegamos a um julgamento moral sobre a propriedade de nossas ações ou das ações dos outros nos imaginando no lugar de um espectador imparcial ideal.

Este espectador não corresponde a nenhuma pessoa real. Ele vai, na verdade, sendo construído na mente do indivíduo por um processo contínuo de julgar e ser julgado. O mecanismo do espectador imparcial constitui-se em um conjunto de associações habituais de ações e reações, destiladas das atitudes dos espectadores reais.

Para Smith, portanto, a base da moralidade é a experiência e a indução. As normas sociais não podem ser reveladas, nem deduzidas, nem decididas por uma autoridade despótica.

Em resumo, o desejo do indivíduo de angariar a simpatia dos demais é a principal motivação para o agir social. O desejo de aprovação faz os homens se conformarem com as pressões sociais. Embora, lembra Smith, a razão esteja presente no discernimento e na aprendizagem das regras sociais, a coesão resulta, no fundo, das paixões e não do cálculo racional. A utilidade é, como sempre, na obra de Smith, um resultado não planejado das ações individuais.

Por outro lado, a propriedade dos sentimentos que pauta as ações dos homens na sociedade é sempre relativa a uma determinada situação. A obra de Smith, como a de outros filósofos escoceses do mesmo período, é marcada por um forte determinismo econômico. Quando ele fala em situação, refere-se principalmente às condições de trabalho e aos elementos relacionados à produção material.

Isto nos remete a duas outras considerações relacionadas com *A Riqueza das Nações*: primeiro, como o caráter é moldado diretamente em função da profissão exercida por cada indivíduo na sociedade, a divisão do trabalho pode ser vista não apenas da perspectiva da produção e alocação de mercadorias, mas também do ponto de vista da produção de tipos diferentes de homens, com maneiras variadas e papéis sociais diversos; e, segundo, na sociedade comercial, a situação econômica tende a privilegiar uma motivação específica: o desejo de melhorar a própria condição, o qual advém da percepção de que a aquisição de riqueza e de poder tende a receber a aprovação do expectador imparcial.

O comportamento aquisitivo, do qual depende, em última análise, todo o processo de acumulação de capital, nada mais é, para Smith, do que mais um resultado da vontade de angariar a estima dos semelhantes.

Se, do ponto de vista econômico, a principal consequência é o crescimento da riqueza, do ponto de vista social a admiração pelos ricos e poderosos é o que garante a estabilidade e a continuidade da ordem jurídico-política. Mas esta motivação também disciplina os padrões de consumo, já que os agentes estão sempre buscando aqueles bens que conferem mais *status*.

No mundo smithiano, a escolha dos objetos de consumo é totalmente condicionada pelos hábitos da imaginação de cada sociedade e faz parte de um sistema social. Cada indivíduo sabe o que deve usar, como deve morar, o que deve comer, enfim, o que é apropriado para a sua condição social.

Logo, o objeto da economia não se esgota na idéia da escassez, já que a própria percepção da escassez é social, derivando, para Smith, de um desejo de adquirir aqueles símbolos que em cada sociedade estão associados ao prestígio e ao poder. Também não pode ser exclusivamente sobre o equilíbrio resultante do auto-interesse. Para um determinista econômico como Smith, a modificação do quadro econômico tende a gerar novos hábitos da imaginação, que orientarão a conduta em toda a sociedade. Assim, o crescimento econômico tende a modificar as instituições e as orientações normativas da sociedade. Em outras palavras, se há um equilíbrio na economia em um dado momento, esse equilíbrio visa engendrar os elementos de sua própria transformação.

A economia para Smith é, em certo sentido, “sociológica”, porque a ação econômica não pode ser compreendida sem a referência às outras dimensões da ação social.

Por fim, mais do que ninguém, Smith conhece os limites do conceito do equilíbrio.

Na consolidação da economia política clássica, a analogia mecânica desempenhou um papel decisivo. Entretanto, as obras de Smith não nos deixam esquecer que a sociedade deve ser vista como um processo histórico dinâmico, submetido às ações transformadoras dos indivíduos. Novas máquinas imaginárias podem se tornar mais eficientes para compreender os comportamentos econômicos e os seus resultados.

REVISTA 00

BNDES

PUBLICAÇÃO SEMESTRAL EDITADA EM
JUNHO E DEZEMBRO

PROJETO GRÁFICO

Mario Duarte/Nelson Cruz

PRODUÇÃO GRÁFICA

**Coordenação de Editoração
do BNDES**

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA

DeskSys Informática

ILUSTRAÇÃO

Luiz Dacosta

REVISÃO

Nilson Souto Maior

IMPRESSÃO

Editora Lidador Ltda.

*Esta revista foi produzida no format
16x23cm, texto composto em caracte
Times, impressa em papel couchê 230
(capa) e Color Plus Marfim 85g/m² (mi
com tiragem de 4.000 exemplares*

Rio de Janeiro/1995



Editado pelo
Departamento de Relações Institucionais

Dezembro / 1995